



ДЕСЯТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

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

(м. Київ, 17 січня 2025 р.)

Збірник тез доповідей

м. Київ, 2025 р.

Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.). – К.: АПСВТ, 2025 – 229 с.

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам сучасного етапу муніципальної реформи в Україні, а також роботи молодих вчених – юристів, поданих на конкурс з проблематики сучасного стану законодавства України у сфері місцевого самоврядування, який було проведено в рамках конференції.

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

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

Редколегія: Журавель Я.В., доктор юридичних наук, професор (відповідальний редактор); Кравченко В.В., кандидат юридичних наук, професор; Батанов О.В., доктор юридичних наук, професор, Діордіца І.В. доктор юридичних наук, професор.

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3а. Телефон: +38 (093) 552 49 52. Email: dean_lf@socosvita.kiev.ua.

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

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

З М І С Т

ВІТАЛЬНІ СЛОВА.....	8
----------------------------	----------

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	10
--	-----------

Михайло Баймуратов, Борис Кофман, Денис Бобровник

Інтерсуб'єктивність як інтегративна феноменологія виникнення, формування, існування, функціонування та розвитку територіальної громади в умовах місцевого самоврядування.....10

Олександр Батанов

Доктрина територіальної громади як юридичної особи: генезис, обґрунтування, перспективи.....19

Василь Куйбіда

Щодо розмежування повноважень між системою місцевого самоврядування та державним управлінням.....29

Олег Марцеляк

Модернізація вітчизняної моделі дитячого омбудсмана як фактор удосконалення національного механізму захисту прав дитини на муніципальному рівні.....33

II. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	38
--	-----------

Андрій Гаврищук

Формування суду присяжних, як частина муніципальної реформи та роль інститутів громадянського суспільства у цьому процесі.....38

Олена Стойко

Місцеве самоврядування в умовах полікризи: європейський досвід.....43

Василь Андрієшин

Виклики Закону №6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» для органів місцевого самоврядування.....46

Олена Трохимчук

Підтримка ветеранського бізнесу. Практичний досвід м.Львова.....47

Ярослав Журавель, Руслан Панчишин, Тетяна Сохар

Грантові проекти як додаткове джерело надходження ресурсів для відновлення територіальних громад.....51

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Ігор Діордіца

Правові засади зеленої трансформації розумних міст в Європейському Союзі та досвід для України.....53

Володимир Демиденко

Місцеві бюджети в умовах правового режиму воєнного стану в Україні та їх еволюційний потенціал.....56

Ігор Хорт

Організаційно-правові засади створення регіональних Центрів підготовки громадян до національного спротиву на базі комунальних установ обласних рад в умовах воєнного стану: сучасний погляд та перспективи розвитку.....60

Валерій Воротін, Василь Проданик

Згуртованість публічного управління в Україні: європейські стратегії в умовах воєнного стану.....64

Сергій Чернов, Валерій Воротін

Пріоритети публічного управління в Україні: ресурсний потенціал Перемоги.....69

Руслан Бедрій

Роль публічно-приватного партнерства у розвитку комунального сектора економіки в умовах воєнного стану в Україні.....71

Дмитро Майстро, Руслана Максакова

Статус депутатів обласної ради: до питання про визначення завдань муніципальної реформи в умовах воєнного стану.....75

Наталія Циганчук

Про деякі питання призначення та звільнення керівників комунальних підприємств і закладів на період дії воєнного стану в Україні.....79

Яна Качан

Вплив муніципальної реформи на кадровий потенціал територіальних громад в умовах воєнного стану.....82

Ірина Завидняк

«Кадровий голод» як одна з проблем відновлення територіальних громад.....85

Олексій Шевченко

Проблеми та законодавчі перспективи захисту земель від незаконної зміни цільового призначення та їх використання із застосуванням технологій штучного інтелекту в контексті реалізації повноважень територіальних громад.....87

Оксана Мельник

Щодо питання реалізації права на працю особами з інвалідністю в Україні.....91

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Катерина Міщенко

Реформа децентралізації в Україні: ключові аспекти та зміни, що відбулися в процесі її реалізації.....94

Тетяна Лебідь

Проблеми планування відновлення територіальних громад та регіонів України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи в контексті євроінтеграційних процесів.....96

Анна Зленко

Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні.....99

Тарас Борис

Вплив воєнних дій на фінансово-економічний потенціал територіальних громад та економіко-правові проблеми їх повоєнного відновлення.....101

Олександр Палій

Муніципальна реформа в умовах воєнного стану.....104

Максим Семенченко

Використання електронних сервісів як ключовий інструмент відновлення територіальних громад.....106

Олександр Данченко

Проблеми правового регулювання електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування.....108

Олександр Дураєв

Шляхи вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в Україні в умовах поствоєнної відбудови.....110

Роман Музичук

Формування позитивного іміджу публічних службовців в умовах воєнного стану в Україні.....114

Дмитро Дураєв

Функціональна роль муніципальної влади в реалізації прав та свобод людини на рівні громади в умовах воєнного стану.....116

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

III. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ).....119

Микола Лахижа

Методологічні аспекти реформування територіального самоврядування у посткомуністичних країнах: приклад Республіки Польща.....119

Олег Діденко

Патріотичне виховання як завдання територіальних громад в процесі відновлення: досвід Полтавщини.....121

Оксана Домбровська

Удосконалення форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.....122

Тетяна Харченко

Муніципальна реформа як інструмент просування гендерної рівності.....125

Андрій Настюк

Притягнення до відповідальності київським віче князя та його людей.....127

Катерина Міщенко

Компетенції менеджера з публічного управління закладами охорони здоров'я в умовах реформи місцевого самоврядування.....131

Світлана Коваленко

Професійні спілки як інститут громадянського суспільства у проведенні вітчизняної муніципальної реформи у XXI ст.134

Світлана Шевченко

Психологічна допомога як життєвоважлива послуга в місцевій громаді.....137

Мадіна Данченко

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відповідальних за здійснення публічних закупівель.....140

Олександр Гоздецький

Удосконалення застосування інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічної влади.....144

Дмитро Коваленко

Впровадження інформаційних технологій у муніципальному управлінні: скандинавський досвід для України.....147

Олександр Іванов

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Основні методи удосконалення системи публічних закупівель в територіальних громадах.....150

Олександр Омельченко

Перспективи розвитку малого інноваційного підприємництва в територіальних громадах.....152

Ярослав Гурин

Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони здоров'я.....155

Мілан Малець

Правове регулювання адміністрування закладів охорони здоров'я органами місцевого самоврядування.....156

Станіслав Грищенко

Публічне адміністрування в соціальній сфері: досвід ЄС.....158

Катерина Стельмах

Удосконалення механізмів доступності медичної допомоги у територіальних громадах.....161

Олександр Кеба

Публічне управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні.....162

Вікторія Дураєва

Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні.....164

IV. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА».....168

Юлія Андрущенко

Проблемні питання законодавства у сфері знищеного майна на прикладі Тростянецької міської територіальної громади.....168

Сергій Потапенко

Особливості адміністративної процедури при здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень у сфері земельних відносин.....180

Олексій Шевченко

Проблеми та законодавчі перспективи захисту земель від незаконної зміни цільового призначення та їх використання із застосуванням технологій штучного інтелекту в контексті реалізації повноважень територіальних громад.....207

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

ВІТАЛЬНІ СЛОВА



ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ. 01008. www.rada.gov.ua

Організаторам та учасникам X Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»

Від імені Верховної Ради України щиро вітаю вас із початком роботи X Всеукраїнської науково-практичної конференції.

Ювілей у проведенні таких важливих наукових заходів свідчить про послідовність вашої діяльності з розвитку місцевого самоврядування в Україні. До експертного середовища залучаються науковці, представники органів місцевого самоврядування та громадськості для обговорення проблемних питань життя територіальних громад і можливих варіантів їх вирішення, що підкреслює зрілість громадянського суспільства.

Наша держава переживає без перебільшення найскладніші часи своєї незалежності. Окупація російським агресором великої кількості громад України спричинила необхідність перегляду багатьох законодавчих актів про місцеве самоврядування. Нині Верховна Рада України спільно з найактивнішими інститутами громадянського суспільства вживає заходів щодо належного законодавчого забезпечення процесу завершення муніципальної реформи.

Серед ключових проблем є питання відбудови України та комплексного відновлення територіальних громад, які постраждали внаслідок війни. У цьому контексті важливою є думка наукової спільноти щодо розроблення нових законодавчих актів та внесення змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування. Напрацьовані пропозиції сьогоднішньої конференції можуть бути корисними для народних депутатів України під час опрацювання ними відповідних законопроектів.

Переконаний, що ваша щорічна конференція є важливою платформою для наукових та громадських обговорень різноманітних ініціатив, спрямованих на продовження муніципальної реформи попри усі складнощі війни.

Бажаю всім вам успіхів, конструктивної роботи та плідних результатів.

Руслан СТЕФАНЧУК

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Шановні учасники конференції!

Шановні учасники конференції, дозвольте привітати вас з проведенням вже десятої - ювілейної - конференції, яку ми проводимо спільно з Проєктом USAID «ГОВЕРЛА»!

В далекому 2017р. ми розпочали цикл наших щорічних науково-практичних конференцій. Започаткування академічної спільнотою даного наукового заходу мали на меті зібрати представників влади, науковців, профспілок, громадськості довкола проблемних питань законодавства України про місцеве самоврядування та децентралізацію.

Важливою відмінністю нашої конференції від інших наукових заходів є те, що за результатами кожної з них наші експерти формували пакети законодавчих пропозицій, що направлялися до профільного парламентського комітету та міністерства. Без перебільшення, це важливий внесок громадянського суспільства в процес удосконалення муніципального законодавства України.

Сьогодні з огляду на результати проведеного опитування територіальних громад усіх областей акцентом нашої конференції ми визначили проблемні питання відновлення територіальних громад України. Наразі дана проблема є однією з найгостріших проблем, від яких страждають громади України. Особливо ті громади, що знаходяться близько до лінії бойових зіткнень.

Пошук наукових пропозицій щодо вирішення поставлених громадами питань у чіткому симбіозі із боротьбою наших воїнів за територію України є свідченням зрілості нашого громадянського суспільства.

Тому хвилиною мовчання прошу вшанувати пам'ять тих воїнів, які виборювали можливість українців жити на своїй землі і за це пішли на щит!

Хвилина мовчання.

Дякую за увагу! Бажаю нам активної дискусії та плідної роботи на благо України!

З повагою

кандидат наук з державного управління, доцент,
Заслужений працівник соціальної сфери України,
ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму



Віктор Сухомлин

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Михайло Баймуратов,

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

Борис Кофман,

доктор юридичних наук, старший дослідник,
Заслужений юрист України, доцент кафедри
політичних наук та права Південноукраїнського
національного педагогічного університету
ім. К.Д. Ушинського,

Денис Бобровник,

кандидат економічних наук, докторант
Національного авіаційного університету

ІНТЕРСУБ'ЕКТИВНІСТЬ ЯК ІНТЕГРАТИВНА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ВИНИКНЕННЯ, ФОРМУВАННЯ, ІСНУВАННЯ, ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Двигуном всіх змін в соціумі, зазвичай, в локальному соціумі, де здійснює свій життєвий цикл людина, виступають її інтереси, а також інтереси груп людини та її асоціацій, що виникають, кристалізуються, проявляються формуються, реалізуються завдяки механізму атитюдно-габітусної парадигми. Але особливий інтерес представляє визначення того соціального фактору, який об'єднує наведених вище суб'єктів, що формують єдину спільноту, що володіє загальними стратегічними інтересами. До таких факторів, насамперед, відноситься локальна демократія у вигляді місцевого самоврядування (далі – МСВ) і феноменологія інтерсуб'єктивності, що детермінує саме МСВ як найважливішу соціально-нормативну константу не тільки сучасної державності, а й всієї людської цивілізації.

Отже, можна констатувати, що в умовах демократичної правової державності найважливіше місце належить інституту локальної демократії у формі місцевого самоврядування, – це детермінується тим що саме в цьому соціальному і нормативному просторі будь-яка людина здійснює свій життєвий цикл. Своєю чергою, основоположним життєвим простором, в якому існує, функціонує і розвивається людина, її групи та асоціації в процесі реалізації своїх екзистенційних інтенцій, потреб, намагань, устремлінь, а у підсумку, інтересів виступає локальна територіальна людська спільнота – територіальна громада (далі – ТГ).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Цей висновок має суттєве і виключно езистенційно-функціональне значення, бо саме територіальна громада виступає єдиним колективним природним, управлінським та нормативним суб'єктом, що володіє методологічними та інституційно-структурними властивостями, а саме:

- по-перше, репрезентує, представляє, охороняє, захищає, гарантує та реалізує індивідуальні, групові і колективні інтереси людини, її груп та асоціацій на рівні локального соціуму та поза його межами, включаючи й органи публічної влади національної держави та інших держав, а також національні і міжнародні правозахисні та судові органи (*біхевіористська функція* – авт.);

- по-друге, репрезентує людину, її групи та асоціації у їх соціально-нормативних відносинах з іншими суб'єктами, причому як в середині самої громади, так й поза неї у межах національної держави, а також, враховуючи активні процеси глобалізації, особливо її правової форми – з органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) іноземних держав (муніципалітети, регіональні ОМСВ тощо), з міжнародними союзами місцевих влад, з міжнародними міждержавними інтеграційними об'єднаннями держав, з урядами іноземних держав, та з іншими багаточисельними суб'єктами, що діють на їх території (*загально-колабораційна функція* – авт.);

- по-третє, самостійно від свого імені, через електоральний корпус, що базується на її повнолітніх жителях-членах ТГ, формує шляхом прямих демократичних виборчих процедур представницькі ОМСВ та виборчі посади ТГ, а також шляхом опосередкованого використання інституту демократичних процедур виконавчі ОМСВ, причому перші діють від імені та доручення ТГ, а другі – захищають, охороняють, лобіюють, реалізують та гарантують їх інтереси в своїй повсякденній і стратегічній діяльності (*процедурно-владна функція* – авт.);

- по-четверте, виступає природним праксео-соціальним простором де на основі інтересів людини, її груп та асоціацій виникають, формуються, інституціоналізуються і реалізуються права, свободи та обов'язки людини (особистості) і громадянина (*екзистенційно-гуманістична функція* – авт.);

- по-п'яте, виступає єдиним природним біхевіористично-екзистенційним простором формування системи відповідних поведінкових настанов (атитюдів) людини, її груп та асоціацій, включаючи й їх правові форми, а також виникаючих на їх основі відповідних форм життєдіяльності (габітусів) людини, її груп та асоціацій (індивідуальні, групові колективні габітуси), в яких ці атитюди реалізуються (*атитюдно-габітусна функція* – авт.);

- по-шосте, виступає єдиним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором де практично формується, існує, функціонує і реалізується складний системно-комплексний феномен соціалізації, в межах якого людина та її групи і асоціації навчаються існувати та функціонувати у локальному суспільстві через оволодіння необхідними знаннями, навичками та вміннями щодо цього (*функція соціалізації* – авт.);

- по-сьоме, виступає єдиним оптимальним і ефективним природним політичним, гуманістично-гуманітарним, економічним, соціальним, культурологічним простором, де формуються, існують, функціонують, оновлюють свій кадровий склад та здійснюють свою управлінську діяльність та повноваження органи публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної), що репрезентують публічну владу держави (*публічно-владна функція* – авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

- по-восьме, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому наведені вище індивідуальні, групові та колективні інтереси людини та її асоціацій формують основу, форму та межі компетенційних повноважень ОМСВ (*компетенційно-детермінаційна функція* – авт.);

- по-дев'яте, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором в якому кожна людина здійснює свій життєвий цикл (*екзистенційно-темпоральна функція* – авт.);

- по-десяте, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором в якому людина здійснює комунікативну взаємодію з іншими членами локального соціуму, структурами публічної влади, інституційними структурами громадянського суспільства (*комунікативна функція* – авт.);

- по-одинадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором в якому людина існує, здійснюючи співробітництво з іншими членами локального соціуму у вигляді ТГ задля вирішення загальних телеологічних домінант (*внутрішньо-колабораційна функція* – авт.);

- по-дванадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому людина, її групи та асоціації, здійснюючи відповідні поведінкові настанови (атитюди) через реалізацію відповідних практичних форм життєдіяльності (габітуси), оцінюють таку діяльність з застосуванням своєї свідомості (індивідуальна, групова та колективна свідомість), тобто, застосовують їх психологічну оцінку (*психологічна функція* – авт.);

- по-тринадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому діють людина, її групи та асоціації на основі відповідних муніципальних соціальних цінностей, що відображають відповідні історико-поведінкові настанови локальної територіальної людської спільноти (*історико-аксіологічна функція* – авт.);

- по-чотирнадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому людина, її групи і асоціації ефективно формують, здійснюють, реалізують відповідні свободи, розвиток і вдосконалення яких, детерміновані саме потребами і особливостями локального життя в межах територіальної людської спільноти (*функція муніципальних свобод* – авт.);

- по-п'ятнадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому людина виконує системно-комплексну низку рольових позицій в локальному соціумі, від реалізації яких наряду залежить її роль і позиція в локальному суспільстві, що складають основу усвідомлення і розуміння її людського призначення (*рольова функція* – авт.);

- по-шінадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, де в процесі своєї життєдіяльності і функціонування людина, її групи та асоціації реалізують однакові поведінкові настанови з застосуванням приблизно однакових діяльнісних форм їх реалізації, що детерміновано особливостями колективного існування наведених суб'єктів в межах локального соціуму, заснованого на муніципальних свідомості, цінностях і свободах (*алгоритмічно-парадигмальна функція* – авт.);

- по-сімнадцять, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, де в процесі своєї життєдіяльності

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

і функціонування людина, її групи та асоціації реалізують свій конституційно-правовий статус, передбачений чинним законодавством держави (*нормативно-реалізаційна функція* – авт.);

- по-вісімнадцяте, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому людина реалізує своє право на входження у відповідні асоціації по інтересам, що формуються та інституціоналізуються в межах громадянського суспільства (*асоціативна функція* – авт.);

- по-дев'ятнадцяте, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому інтереси людини, її груп та асоціацій, їх реалізація, а також контекстуалізація, каталізація, розвиток і вдосконалення, – набувають не тільки локального, регіонального і загальнодержавного, а й глобально-універсального значення, що має прямий вихід на складні проблеми подальшого існування та розвитку всієї людської цивілізації (*глобально-універсальна функція* – авт.);

- по-двадцяте, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, в якому фертильна частина членів громади реалізує свою репродуктивну функцію, вирішуючи стратегічні питання щодо подальшого існування і функціонування локальної територіальної людської спільноти (*репродуктивно-перспективна функція* – авт.);

- по-двадцять перше, виступає єдиним соціальним оптимальним і ефективним природним гуманістично-гуманітарним простором, який з'єднує, буквально «зціплює» жителів-членів локального соціуму у їх повсякденному та перспективному житті, завдяки комунікативній взаємодії всередині ТГ, а також інституційній основі громадянського суспільства на основі загальних колективних інтересів екзистенційного характеру (*інтеграційна функція* – авт.);

- по-двадцять друге, така «зціпка» жителів-членів локального соціуму володіє історичною ретроспективою, бо формувалась на протязі становлення людського соціуму і фактично заснована на «стадному» інстинкті [1] (*історично-асоціативна функція* – авт.).

Отже, системний аналіз наведених функцій ТГ свідчить про те, що саме її інтеграційна функція виступає квінтесенцією, константою та основоположним фактором її формування, створення, існування, функціонування, подальшого розвитку і вдосконалення форм такого розвитку. Все це веде до ідентифікації і визнання феноменології інтерсуб'єктивності, яка формується та розвивається на основі інтеграційної функції ТГ, не тільки як опорної, але й як визначальної.

На нашу думку, ідентифікація феноменології інтерсуб'єктивності повинна здійснюватися наступним чином:

А) дослідження цієї профільної феноменології треба здійснюватися з різних позицій наукового пізнання, і це представляється не тільки актуальним, але й доктринально, теоретично і праксеологічно якісним, перспективним і продуктивним.

Б) На думку дослідника В.Н. Поруса, що сповідує філософсько-психологічний підхід, інтерсуб'єктивність – це спільність структур психіки, мислєдіяльності, досвіду та результатів пізнання різних суб'єктів, що забезпечує можливість взаєморозуміння та соціокультурної особистісної ідентифікації [2]. Отже, насамперед, йдеться про: а) колективну феноменологію, що б) характеризує локальну територіальну людську спільноту, бо в) об'єднує відповідну кількість структур психіки, мислєдіяльності, досвіду та результатів пізнання різних суб'єктів, що фактично й складають таку

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

спільноту, які г) мають спільний характер та г') забезпечують можливість взаєморозуміння між членами спільноти та д) детермінують соціокультурну особистісну ідентифікацію кожного з членів такої спільноти. Звідси можна констатувати, що саме через цей феномен визначаються найважливіші риси людської спільноти, що забезпечують її органічну єдність, загальну функціональність та детермінанти її спільності на свідомо-психологічному рівні, що у підсумку, дає можливість колективної, групової та індивідуальної ідентифікації, що спирається на наявність різних телеологічних домінант.

В) Варто розуміти, що історично поняття «інтерсуб'єктивність» у новоевропейській філософії походить від класичного трансценденталізму (Р. Декарт, І. Кант, Г. Фіхте), який вважав «загального суб'єкта» з його універсальними формами пізнання і чистими ідеями – провідниками абсолютної істини. При цьому, відмінності між цими суб'єктами знімалися та нівелювалися в рамках цієї загальності. З ослабленням позицій трансценденталізму інтерсуб'єктивність почала розглядатися як подібність (структурна подoba) індивідуальних свідомостей, завдяки якій реалізується не тільки індивідуальний, але й груповий, колективний та загальний досвід людства. Саме в такому контексті інтерсуб'єктивність бралася за форму об'єктивації зовнішнього світу в актах комунікації та взаємодії суб'єктів. Звернувшись до цих актів, гносеологія, а слідом за нею й соціальна філософія, філософська антропологія та спеціальні науки про людину і суспільство, стали перед принциповою скрутою, властивою руху думки від приватного до загального, а саме, – жодна безліч відомостей про конкретні пізнавальні, практичні та комунікативні ситуації не гарантують універсальних узагальнень; отже, питання про інтерсуб'єктивність не має універсальної відповіді, а розпадається на безліч приватних, не завжди пов'язаних між собою проблем та підходів до їх вирішення.

Г) Принципове вирішення подібного плюралізму пропонує філософія Е. Гусерля, який переніс ідеї трансценденталізму на ґрунт феноменології [3]. Множинність суб'єктів характеризується ним, насамперед, атрибутивною характеристикою самої структури свідомості, тим самим трансцендентальна суб'єктивність дорівнює трансцендентальній інтерсуб'єктивності «Думати Іншого», причому не тільки як об'єкта світу, а й як суб'єкта, що сприймає той самий світ, і навіть «Мене як Іншого», – як умова самоідентифікації трансцендентально-феноменологічного «Я». Отже, суб'єкт впізнає себе в Іншому та Іншого – у собі («впізнавання» розкривається Гусерлем у поняттях «інтенціональності», «аналогізуючої апрезентації» або асоціативного усвідомлення подібності «мого» тіла та тіла «іншого» тощо), – і це веде до формування «життєвого світу», в якому і відбуваються акти комунікації, що вимагають взаєморозуміння та самоідентифікації їх учасників.

Г') При цьому, варто розуміти, що інтерсуб'єктивність за Гусерлем:

а) не виникає в цих актах, а передує їм, тобто в цьому процесі виступає первинним і пріоритетним (*фактор опірності* – авт.);

б) саме завдяки ній ці акти можливі, тобто профільна феноменологія виступає основоположною в комунікативному процесі (*фактор основоположності* – авт.);

в) саме вона є гарантією того, що «суб'єктивні реальності» збагнені: ми здатні, в принципі, зрозуміти (принаймні деякі) цілі, смисли та інтенції інших людей завдяки змістовному навантаженню інтерсуб'єктивності (*фактор усвідомленості* – авт.);

г) світ свідомості «мого» є спільним habitat (формою життєдіяльності) людства, тобто саме інтерсуб'єктивність виступає тригером існування і функціонування

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

людини, її груп та асоціацій, причому в різних рівневих формах – починаючи від ТГ і, закінчуючи всім людством, як макроспільнотою (*екзистенційно-праксеологічний фактор* – авт.).

Д) Отже, з наведеного можна сформувати процесуальний ланцюжок інтерсуб'єктивності, що може бути вираженням у формулі «Сприймати Іншого не тільки як об'єкт світу, а й як суб'єкта, що сприймає той самий світ, і навіть Мене як Іншого, – саме такою є обов'язкова умова самоідентифікації трансцендентально-феноменологічного Я».

Звідси, складовими елементами наведеного ланцюжка є наступне:

А) Суб'єкт впізнає себе в Іншому та Іншого – у собі (такі поведінкові настанови (атитюди) кожного жителя-члена ТГ дають йому можливість усвідомити себе невід'ємною та іманентною складовою частиною всієї локальної спільноти, і одночасно – всього людства (*складний процес пізнання людиною себе в інших членах локального соціуму* – авт.);

Б) Результатом реалізації таких настанов (атитюдів) та відповідних дій членів ТГ і одночасно жителів, а також їх груп та асоціацій щодо їх реалізації (габітусів), виступає формування «життєвого світу», що засновано на актах «презентації» (буквально, подачі інформації про себе – авт.) самої людини, а також її груп та асоціацій у локальному соціумі та «аналогізуючої апрезентації» (буквально, пізнання людиною інформації про Іншого /людину, її групи та асоціації/ – авт.), в якому й відбуваються акти комунікації, що вимагають взаєморозуміння та самоідентифікації їх учасників, тобто організації системи комунікативної взаємодії, колаборації, взаємного існування в межах спільноти на основі володіння профільною інформацією про Інших, а інших про Себе – коли результатом виступає формування свого «Я» (*складний і суперечливий процес формування «внутрішнього світу» людини на основі отриманої інформації про інших членів локального соціуму через формування відповідних знань, вмінь, навичок щодо життєдіяльності в соціумі* – авт.).

Отже, саме в межах ТГ як локальної спільноти, завдяки принципу інтерсуб'єктивності, людина може бути особисто, або в складі групи чи асоціації ідентифікованою як така, що: А) є членом відповідної локальної спільноти на різних її рівнях (мікроспільнота /родина/, мезоспільнота /трудовий колектив, колектив студентів, громадське об'єднання, первинна організація політичної партії тощо/, макроспільнота /в особі самої територіальної громади/), – Б) саме через застосування колективно-групового підходу, що В) дає можливість володіти інформацією про інших членів та функціональних учасників колективної спільноти.

Варто зазначити, що ідея Гусерля в доктрині була визнана науково продуктивною, що знайшло своє підтвердження у виникненні аналогічних підходів, зокрема таких, як: концепція інтерсуб'єктивності у М. Шелера (сфера «надособистих» переживань (Ми) є відданою по відношенню до сфери Я, яка виділяється з фону універсальної свідомості в процесі становлення особистості), висновки Л. Леві-Брюля про «колективістський» характер первісного мислення, теорія «колективних уявлень» Е. Дюркгейма, психоаналітичні концепції «колективного несвідомого» (К. Юнг та ін.).

Разом з тим, атрибутивність інтерсуб'єктивності по відношенню до трансцендентального Я викликало сумнів у низки критиків, що вбачали в цьому органічне протиріччя з самою ідеєю трансцендентальної редукції (ставить питання про те, що є свідомість і реальний світ, який «проявляється» у свідомості, а також охоплює питання про буття будь-якого ідеального світу (світу сутностей) та його

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

«буття для нас» [4]), що є кореневою у філософії Гусерля (Х. Ортега-і-Гасет, Х.-Г. Гадамер, К. Хельд).

Від цієї критики, А. Шюц дійшов висновку, що інтерсуб'єктивність все ж є, насамперед, характеристикою буденної сфери «життєвого світу», в якій індивіди зберігають нередуковану «природну установку» на спільність цього світу для них, що є результатом, який отриманий завдяки соціальному спілкуванню [5]. Ба більше, це положення, на наш погляд, посилюється та рефлексується наявністю загальної для всіх членів локальної спільноти системи муніципальних цінностей, що посилюються наявністю у всіх загальних координат відносно муніципальної свідомості, муніципальної психології, а також муніципальних свобод, що лежать в основі муніципальних прав людини (особистості, членів ТГ) [6].

Розглядаючи інтерсуб'єктивність як важливу умову існування і функціонування МСВ, М.О. Баймуратов, акцентуючи увагу на відповідних заходах, що проводяться в Україні в рамках муніципальної реформи, звертає увагу, що саме вони посилюють відповідні аспекти інтерсуб'єктивності ТГ. Серед таких можна зазначити наступні, а саме:

- посилення процесів набуття реальної правосуб'єктності ТГ (*реально-статусна складова* – авт.);
- посилення тенденції щодо розширення комплексу муніципальних послуг в контекстуалізації розвитку ТГ та підвищення її соціальної привабливості (*муніципально-облігаторна складова* – авт.);
- зростання можливостей для оптимального використання колективістських засад ТГ у використанні не тільки форм безпосередньої та представницької демократії, а й використання можливостей та процесуального потенціалу нових форм демократії – партисипаторної (демократія участі), деліберативної (прийняття рішень через досягнення «морального консенсусу»), агрегативної (прийняття рішень через об'єднання переваг в соціальне рішення через голосування), агональної (прийняття загальних рішень шляхом оцінки ризиків і досягнення компромісів) тощо (*муніципально-демократична складова* – авт.);
- посилення процесів структуризації ТГ (мікрогромади, мезогромади, макрорганізація /відповідно до сучасних змін в законодавстві – об'єднана ТГ/) з метою більш повного вияву і прояву їх інтересів і більш динамічного прискорення процесів їх врахування та вирішення (*муніципально-архітектонічна ознака* – авт.) [7].

До цього переліку, на нашу думку, можна додати наступні аспекти профільної феноменології, що витікають з глибокого та системного усвідомлення ролі і значення МСВ, подальшого розвитку ТГ та розуміння сутності процесів муніципалізації суспільного і державного життя:

- посилення процесів формування муніципальної свідомості на індивідуальному, груповому і колективному рівнях, її поглиблення і модифікація в залежності від вдосконалення стратегічних заходів муніципального реформування суспільства і держави (*муніципально-свідома ознака* – авт.);
- посилення процесів формування муніципальних цінностей як свідомого результату муніципалізації суспільного і державного життя в результаті демократизації перебудови соціуму та формування демократичної правової державності (*муніципально-аксіологічна ознака* – авт.);
- активізація процесів формування, розвитку і вдосконалення муніципальної психології, що детермінує відповідні муніципальні та муніципально-правові

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

поведінкові настанови людини, її груп та асоціацій (*муніципально-психологічна ознака* – авт.);

- активізація процесів формування, розвитку і вдосконалення муніципальної культури, що детермінує формування нових стійких форм муніципальних та муніципально-правових поведінкових настанов людини, її груп та асоціацій (*муніципально-культурологічна ознака* – авт.);

- активізація процесів формування, розвитку і вдосконалення муніципальної спадщини конкретної ТГ, асоційованих спільнот регіонального, загальнодержавного рівня та на універсально-глобальному рівні всієї сучасної людської цивілізації (в межах глобальної територіальної людської спільноти), що детермінує відповідні муніципальні та муніципально-правові поведінкові настанови людини, її груп та асоціацій (*муніципально-спадкова ознака* – авт.).

Отже, вважаємо, що актуалізація, активізація та контекстуалізація наведених заходів буде об'єктивним (за рахунок розвитку і реалізації різних аспектів розвитку демократичної державності) та суб'єктивним (за рахунок формування і реалізації різних аспектів індивідуальних, групових і колективних форм розвитку людини) чином сприяти посиленню тенденцій стимулювання та модифікації ознак інтерсуб'єктивності в межах ТГ в умовах МСВ, що розвивається в демократичній правовій державі як наслідок муніципалізації її державного і соціального життя.

Резюмуючи наведені вище положення щодо ідентифікаційних аспектів становлення інтерсуб'єктивності членів територіальної спільноти (громади), як основоположної риси її формування, існування та розвитку в контексті функціонування місцевого самоврядування в демократичній державі, можна дійти наступних висновків:

- в умовах демократичної правової державності найважливіше місце належить інституту локальної демократії у формі місцевого самоврядування, – тобто, тому соціальному і нормативному простору, в межах якого кожна людина здійснює свій життєвий цикл;

- своєю чергою, основоположним життєвим простором, в якому існує, функціонує і розвивається людина, її групи та асоціації в процесі реалізації своїх екзистенційних інтенцій, потреб, намагань, устремлінь, а у підсумку, інтересів виступає локальна територіальна людська спільнота – територіальна громада;

- саме територіальна громада виступає єдиним колективним природним, управлінським та нормативним суб'єктом, що володіє низкою найважливіших функцій, від реалізації яких залежить стабільне та передбачуване існування локальної територіальної людської спільноти як єдиного соціального субстрату, що забезпечує реальну можливість функціонування людини, її груп та асоціацій;

- в основі створення, існування та функціонування територіальної громади у різних її видових проявах лежить феноменологія інтерсуб'єктивності, що об'єктивно сприяє об'єднанню (інтеграції) людей в єдине суспільство заради реалізації загальних телеологічних домінант, що має результатом їх індивідуальну, групову і колективну ідентифікацію;

- системний аналіз наведених функцій територіальної громади свідчить про те, що саме її інтеграційна функція виступає квінтесенцією, константою та основоположним фактором її формування, створення, існування, функціонування, подальшого розвитку і вдосконалення форм такого розвитку – а все це, своєю чергою, веде до ідентифікації і визнання феноменології інтерсуб'єктивності, яка формується та розвивається на основі інтеграційної функції ТГ, не тільки як опорної,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

але й як визначальної у її функціональному, статусному, компетенційно-нормативному та колабораційному розумінні та реалізації;

- виступаючи характеристикою буденної сфери «життєвого світу», в якій індивіди зберігають нередуковану «природну установку» на спільність цього світу для них, що є результатом, який отриманий завдяки соціальному спілкуванню – ці положення, на наш погляд, посилюються та рефлексуються наявністю загальної для всіх членів локальної спільноти муніципальної свідомості (індивідуальної, групової, колективної), а також системи муніципальних цінностей, культури, що суттєво і активно посилюються наявністю у всіх них загальних координат відносно муніципальної свідомості, муніципальної психології, а також муніципальних свобод, що лежать в основі муніципальних прав людини (особистості, членів ТГ).

Література

1. Троттер У. Стадний інстинкт у мирний і воєнний час. Астана: Казбукс, 2016. 256 с.
2. Porus V.N. Intersubjectivity. Encyclopedia of epistemology and philosophy of science. URL: https://epistemology_of_science.academic.ua/2653.
3. Виникнення та розвиток феноменології Гусерля. Британіка. URL: <https://www.britannica.com/topic/phenomenology/Origin-and-development-of-Husserls-phenomenology>
4. Бичко І.В. Феноменологічна редукція. URL: <https://pidru4niki.com/69981/filosofiya/phenomenon>
5. Шьюц А. Структура повсякденного мислення. Соціологічні дослідження. 1988. № 2. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/A-SHyuts-struktura.pdf>.
6. Баймуратов М., Кофман Б. (2023). Муніципальні права людини: до питання про тенденцію глобалізації міжнародно-правового регулювання. № 142 (2023): 8-й ISPC «Наука, освіта, інновації: актуальні питання та сучасні аспекти» (16-18 лютого 2023 р., Таллінн, Естонія). Науковий збірник «InterConf», (142), 280–287. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/2378>
7. Баймуратов М.О. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини. Соціальний калейдоскоп. 2022. №2 (3-4). С. 8-26. DOI: <https://doi.org/10.47567/2709-0906.3-4.2022.8-26>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

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

ДОКТРИНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ: ГЕНЕЗИС, ОБҐРУНТУВАННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ

Однією з ключових проблем конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні та дискусій навколо неї, було і залишається питання щодо існування та повноцінного функціонування первинних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад [5; 9; 11; 18–19]. Саме нівелювання та неадекватне відтворення конституційного принципу щодо первинності територіальної громади у системі місцевого самоврядування призводить до номінальності цього інституту, «другорядності» територіальних громад та декларативності муніципальної влади, зростанню її залежності і підконтрольності органам державної влади.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкту локальної демократії, зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором децентралізації публічної влади та переслідує глобальну мету – формування європейської моделі місцевого самоврядування та реального муніципалізму в Україні.

Слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. У силу цього, мабуть закономірно, що у сучасних конституційно-проектних ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. При цьому найбільш дискусійним було і залишається питання щодо визнання територіальної громади юридичною особою публічного права [7; 14; 16].

Будучи послідовним прибічником запровадження конституційної моделі правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи [7–8; 9, с. 409; 11, с. 205; 12; 13, с. 173], аргументуємо свою позицію насамперед посиланням на історичний досвід. Традиційно витоки правосуб'єктності територіальних громад вбачають у вітчизняній історії місцевого самоврядування починаючи з часів України-Руси [14, С. 13–66]. Втім, на наше переконання, інституціоналізація конституційної правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи у сучасній Європі значною мірою пов'язана із рецепцією римського приватного та публічного права. Адже саме поняття «муніципальний» з'явилося ще до нашої ери у Стародавньому

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Римі та застосовувалося щодо громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муниципальний» (такі громади називалися *municipia*). Аналізуючи римський етап розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що у вказаний період в процесі утворення та територіального розширення Римської імперії був сформульований та здійснений на практиці новий підхід до місцевого самоврядування. Створення муніципії 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 – префекти [6].

Після того як влада Риму розповсюдилася на всю Італію, був прийнятий загальний муниципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е., який регулював деякі моменти муниципального життя в Італії, зокрема, 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 фінансовий контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загальний урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення у відношенні муниципальної верхівки.

Отже, Римська епоха по праву була епохою міської громади. Якщо у часи Стародавньої Греції не всі міста були полісами, і не всі поліси були містами [2, р. 14], то в часи Римської республіки саме значення міста – згідно формули архаїчного Римського права *Civis sum Romanus* – стало парадигматичним. Відмінність римського *civitas* від грецького *polis* власне і полягала у сакралізації належності до міської громади. Ці обидва терміни означали не просто політичне утворення, а містили чітку семантичну відсилку на громадський (муниципальний) спосіб життя, «цивілізованість» майже в сучасному сенсі цього терміну. Власне аристотелівський *zoon politikon* (політична тварина) – це істота, «придатна для життя у полісі» [4, р. 40]. Ця ж традиція була успадкована Римом, в якому місто стало джерелом і права, і чеснот, і легітимності.

Таким чином, активне становлення римських муніципій як суб'єктів не лише публічних, а й приватних відносин в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муниципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких, власне, і відбувається становлення муниципальної влади. У цьому сенсі варто розуміти вплив муниципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права [10, с. 35].

Таке усвідомлення генетичних витоків феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муниципальної влади й інституційної та функціонально-телеологічної основи децентралізаційних процесів має колосальне доктринальне та праксеологічне значення у контексті розуміння сутності сучасного муниципалізму. Філософський, політологічний, соціологічний, економічний та, особливо,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

конституційно-правовий аналіз людиновимірності правосуб'єктності територіальних громад 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.

Власне кажучи, саме питання щодо розуміння природи територіальної громади, її прав як колективного суб'єкта конституційних відносин, а також соціально-політичної форми реалізації більшості індивідуальних суб'єктивних прав людини, є центральним в історії та теорії муніципально-правової думки. З одного боку, у сучасній муніципальній доктрині доведено прямий зв'язок розвитку територіальних громад правами людини. З іншого боку, слід розуміти, що лише природно-правове розуміння місцевого самоврядування як історично обумовленої й інституціоналізованої форми самоорганізації людини за місцем проживання є основною формою віддзеркалення взаємовідносин між державою та громадянським суспільством у правовому просторі муніципалізму.

Саме людиноорієнтовані територіальні громади та, відповідно муніципальне право, зміст та спрямованість діяльності суб'єктів якого визначають суб'єктивні муніципальні права людини, оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми життєдіяльності людини – жителя села, селища або міста (індивідуальний вимір муніципального права) та територіальних громад (колективний вимір муніципального права), так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку (глобалізаційний вимір муніципального права). 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 обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства

Також необхідно враховувати колосальний зарубіжний досвід конституційного регулювання суспільних процесів в цілому та муніципальних відносин, зокрема, його унікальний концептуальний та прагматичний потенціал з точки зору формування правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи [8; 14]. Так, наприклад, ст. 136 Конституції Республіки Болгарія [17] передбачено, що громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою через обрані ними органи місцевого самоврядування, або безпосередньо через референдум або загальні збори населення. Кордони громади визначаються із врахуванням думки населення. Громада є юридичною особою. В ст. 164 Конституції Республіки Польща [3] встановлено, що основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не покладені на інші органи місцевого самоврядування. У ст. 165 закріплено, що одиниці місцевого самоврядування мають статус юридичної особи. Цікавими у цьому контексті є положення Глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р. [1], у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах.

Наведені ілюстрації конституційної регламентації статусу територіальних громад у зарубіжних країнах свідчать про особливу роль, яку відводить конституцієдавець цьому питанню. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією у сучасній Європі є зміцнення статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, у т. ч. шляхом визнання їх юридичними особами публічного права.

У силу відповідних історичних, доктринальних, компаративно-конституційних, праксеологічних та інших факторів, актуалізується питання щодо прийняття спеціального Закону України «Про самоврядування територіальної громади» [12; 14], головна мета якого, на наш погляд, полягає у визначенні відповідно до Конституції України основних засад самоврядування територіальної громади в Україні, забезпеченні її конституювання та юридизації як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Вважаємо, що основним завданням Закону України «Про самоврядування територіальної громади» є системне законодавче визначення статусу територіальної громади, реалізація якого мала б знайти своє відображення в наступних основних положеннях:

- формування законодавчих умов для становлення територіальних громад шляхом врегулювання їх статусу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначення у т. ч. й насамперед особливостей її правосуб'єктності як юридичної особи;
- визначення основних принципів самоврядування територіальної громади та розроблення механізму їх реалізації та захисту;
- визначення основних функцій та повноважень держави та органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад, у т. ч. з т. з. адміністративного нагляду за діяльністю громад та їх органів;
- визначення особливостей реалізації прав людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад в Україні (муніципальних прав людини), встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і громадян України як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади;
- визначення форм та гарантій участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенції самоврядування територіальних громад;
- визначення правових, територіальних, матеріальних, фінансових та інших основ самоврядування територіальних громад;
- визначення юрисдикції територіальних громад та системи послуг у сфері місцевого самоврядування через встановлення їх компетенції (виключної та делегованої) тощо.

На наш погляд, доцільність прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» не викликає сумніву та полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада.

Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та призначення місцевого самоврядування,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

концентрує у собі його ціннісно-смісловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування.

Існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання статусу територіальних громад (закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад»).

Прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» сприяло б процесу становлення та самоусвідомлення територіальних громад, всебічній юридизації їх статусу, а його принципи, інноваційні положення, зміст та структура могли би стати фундаментом абсолютно нової за сутністю доктрини українського муніципального права, в основі якої має бути покладено філософію людиноцентризму та громадоправства, а також нової за змістом системи законодавства про місцеве самоврядування, побудованої на принципах визнання територіальної громади юридичною особою.

Найбільш важливі концептуальні позиції, які, на наш погляд, обов'язково мають знайти своє закріплення у майбутньому Законі України «Про самоврядування територіальної громади», пов'язані із чітким визначенням його місця у системі законодавства про місцеве самоврядування. Це може бути зроблено на кшталт того, як це зокрема передбачено у ст. 24 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., у ч. 1–2 якої зазначається, що «Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. 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 Севастополь». Тобто цими нормами фактично визнано, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. є свого роду «конституційним», а не звичайним «ординарним», законом (попри те, що відповідної градації законів Конституцією України не передбачено) та займає «більш високе» особливе (спеціальне) місце у системі національного законодавства про місцеве самоврядування.

У цьому аспекті звернемо увагу на те, що за умовою прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» практично втрачає сенс існування окремого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції 1997 р., враховуючи, що значна частина його положень природно ставатиме складовою Закону України «Про самоврядування територіальної громади». У такому випадку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» міг би:

- бути у перспективі (в ідеалі – одночасно з Законом «Про самоврядування територіальної громади») прийнятим в абсолютно новій за метою та змістом редакції у формі закону про загальні принципи місцевого самоврядування в Україні, або
- діяти лише у частині, що не врегульована Законом України «Про самоврядування територіальної громади» та не суперечить йому (що є доволі сумнівним варіантом, який нівелюватиме функціональну роль засадничого (профільного, титульного, базового) закону), або
- взагалі втрачати свою юридичну силу у зв'язку з прийняттям Закону України

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

«Про самоврядування територіальної громади», який набував би відповідного засадничого статусу. Принаймні з точки зору загальних принципів та вимог нормопроектувальної техніки нормативно-правовий акт не повинен містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах.

Попри те, що останній варіант є найбільш доцільним та реальним (в т. ч. з т. з. особливостей мети, завдань та функцій Закону України «Про самоврядування територіальної громади»), залишатиметься «безпритульною» певна частина положень чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо правосуб'єктності районних та обласних рад, що актуалізуватиме прийняття спеціального законодавства із врахуванням сучасних викликів та особливостей організації та функціонування відповідних субрегіональних та регіональних структур місцевого самоврядування (як це, наприклад, зроблено у Республіці Польща) в умовах децентралізації влади (з часом – конституційних змін) та реформи адміністративно-територіального устрою.

Також вкрай важливою (попри її доволі суперечливий характер) складовою чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є положення щодо юридичної (в т. ч. і насамперед – конституційно-правової (муніципально-правової)) відповідальності у системі місцевого самоврядування, що, у свою чергу, має стати предметом особливої уваги законодавця.

Також колосальне концептуальне значення має усунення колізій, породжених чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині реалізації його положення про право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні (ст. 3 Закону), а саме: «1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних громад. 2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються».

Адже, ч. 1 ст. 140 Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У зв'язку з цим закономірно виникає питання щодо необхідності послідовної та чіткої (а не абстрактно-символічної, як це зроблено у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») реалізації правосуб'єктності територіальної громади, саме як права «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» та визначення особливостей реалізації прав людини та прав громадянина у процесі самоврядування територіальних громад в Україні, встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і прав громадян України як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади та, на основі цього, визначення форм та гарантій участі членів територіальних громад саме як жителів у здійсненні завдань, функцій та компетенції самоврядування територіальних громад.

На наш погляд, необхідно не тільки чітко закріпити принцип, згідно якого правосуб'єктність територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, носія його функцій і повноважень базується на визнаному та гарантованому Конституцією України праві жителів громади на місцеве самоврядування, визначається цим (Законом України «Про самоврядування

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

територіальної громади») та іншими законами України, а також статутом територіальної громади – основним місцевим нормативно-правовим актом жителів громади, а й встановити вимоги щодо складу жителів – членів територіальної громади та критерії членства у ній.

Зокрема, можна було б встановити, що членами територіальної громади (жителями громади) визнаються всі фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці), які постійно або переважно проживають в громаді, володіють у ній певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки та збори тощо та місце проживання яких в громаді зареєстровано у встановленому законом порядку. При цьому, іноземці, особи без громадянства, біженці, що перебувають в Україні та проживають в громаді на законних підставах, визнаються членами територіальної громади та користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України – жителі як члени територіальної громади, – за винятками встановленими Конституцією України та законами України.

З точки зору реалізації конституційних політичних прав громадян, важливим є те, що жителі – члени територіальної громади, які є громадянами України, досягли 18 річного віку та відповідають вимогам чинного виборчого законодавства, повинні визнаватися свого роду активними членами територіальної громади. Лише вони мають право обирати органи та посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або на відповідні посади, брати участь у місцевих референдумах та користуються іншими, передбаченими (виключно для громадян України) Конституцією України та законами України політичними правами і свободами в сфері місцевого самоврядування. У свою чергу всі інші права на участь у здійсненні місцевого самоврядування жителів – членів територіальної громади, які не перебувають у громадянстві України, мають визначатися та реалізовуватися відповідно до Конституції та закону. Наприклад, йдеться про органи самоорганізації населення, загальні збори жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Принаймні у визначенні правосуб'єктності жителів – членів територіальної громади які не є громадянами України не повинно бути абстрактних декларацій та правової невизначеності щодо можливостей їх участі у місцевому самоврядуванні громад, в яких вони проживають.

При цьому, слід мати на увазі, що Радою Європи прийнято Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992 року), якою передбачений широкий кадастр прав іноземців – членів відповідних територіальних громад, у т. ч. встановлено особливості їх реалізації під час війни або іншого надзвичайного стану в державі, який загрожує життю нації, права (ст. 9 Конвенції).

У зв'язку з визнанням територіальної громади юридичною особою, природно виникають інші концептуальні проблеми, зокрема, щодо визначення її виключної компетенції, майнових прав, власних фінансових ресурсів, та, пов'язаних із цим питань реалізації її цивільної, трудової, фінансової, процесуальної правоздатності і дієздатності. Зрозуміло, що на територіальні громади як юридичні особи мають поширюватися загальні положення Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного Кодексу України і процесуальних кодексів України про цивільну, трудову, фінансову і процесуальну правоздатність і дієздатність.

Водночас, вважаємо, що на рівні Закону України «Про самоврядування територіальної громади» слід послідовно втілити принцип громадоправства, який

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

означає насамперед конституційне визнання територіальної громади первинним суб'єктом муніципальної влади, основним носієм прав на місцеве самоврядування, його функцій і повноважень, в силу чого громада має конституційну та муніципальну правосуб'єктності, а також інші, галузеві правосуб'єктності, за допомогою яких вона реалізує свій конституційний та муніципальний статус як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У силу цього, всі існуючі територіальні громади мають визнаватися юридичними особами публічного права не стільки на підставі Закону України «Про самоврядування територіальної громади», скільки в силу конституційного визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України) як права 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 (ч. 1 ст. 140 Конституції України).

Отже, попри те, що територіальні громади мають цивільну, трудо-правову, фінансову і процесуальну правоздатність і дієздатність і на них поширюються загальні положення Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного кодексу і процесуальних кодексів України, відповідні норми цивільного, трудового, бюджетного, процесуального, а також житлового, підприємницького, адміністративного, земельного та інших галузей права, не змінюючи своєї первинної галузевої належності, у частині щодо забезпечення прав територіальних громад мають враховувати принципи, встановлені Законом України «Про самоврядування територіальної громади», а не навпаки.

У даному випадку фактично норми відповідних галузевих законів попадають у поле дії норм муніципального права, які встановлені Законом України «Про самоврядування територіальної громади», перетворюючись у засоби муніципального регулювання.

Іншими словами, у сфері місцевого самоврядування муніципальне право набуває відносно норм інших галузей (за виключенням конституційного права) роль керуючої, орієнтуючої системи. У цьому проявляється особлива загальноправова функція муніципального права та головна особливість методу (режиму) муніципального регулювання суспільних відносин.

Муніципальне право (насамперед на рівні й у формі Закону України «Про самоврядування територіальної громади» та іншими законами про місцеве самоврядування) виконує це різними шляхами, зокрема:

по-перше, шляхом закріплення правосуб'єктності громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування на основі конституційних норм цінностей, цілей та принципів місцевого самоврядування (ст. 7, 140–146 Конституції України);

по-друге, встановлення базових категорій та конструкцій, які мають міжгалузеве значення (наприклад, так як це зроблено у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою встановлено основні терміни, використані в цьому Законі), при цьому визначатися саме нормами муніципального, а не іншого галузевого законодавства. У цьому аспекті, у майбутньому Законі України «Про самоврядування територіальної громади» необхідно встановити основні терміни, використані в цьому Законі та зазначити, що їх тлумачення та розуміння має юридичне значення для всіх законодавчих актів, якими регулюються відносини у сфері місцевого самоврядування, в т. ч. й насамперед галузевих, зокрема й для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного кодексу і процесуальних кодексів України;

по-третє, встановлення функцій та компетенції громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування;

по-четверте, встановлення колізійних правил, які визначають пріоритет дії одних норм перед іншими у сфері місцевого самоврядування (наприклад, як це передбачено ст. 24 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., у ч. 1 якої однозначно зазначається, що «Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону») тощо.

Особливе концептуальне значення має і проблема основних принципів самоврядування територіальних громад. Наразі питання регламентації у чинному законодавстві принципів місцевого самоврядування та принципів муніципального права є вкрай суперечливим [10, с. 106–146; 15]. За умовою прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» вважаємо за можливе доповнити існуючий перелік традиційних принципів місцевого самоврядування шляхом закріплення у цьому Законі як першого та найважливішого у ієрархії принципів місцевого самоврядування – принципу визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування (по суті – принципу громадоправства).

Цей принцип – основа, титульна засаднича ідея Закону України «Про самоврядування територіальної громади». Його закріплення означатиме, що територіальна громада не лише формально проголошується основним носієм прав на місцеве самоврядування, його функцій і повноважень, а й те, що держава зобов'язана створювати правові, організаційно-кадрові, матеріально-фінансові та інші умови для формування в Україні самоврядування територіальних громад у відповідності із усіма іншими принципами, встановленими Конституцією України, цим та іншими законами України.

Також варто закріпити у переліку принципів самоврядування територіальних громад принцип людиноцентризму в основі якого ідея визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, що вимагає спрямованості безпосередньої діяльності місцевого самоврядування як найближчого до жителів рівня публічної влади передусім на захист прав людини.

Можливо доцільно кожному з принципів присвятити окремі статті та дати їх розгорнуте тлумачення, як це зроблене у деяких кодексах, наприклад, КАС, а також закріпити, що означені принципи мають пряму дію у сфері організації, формування та функціонування місцевого самоврядування. Переважній більшості принципів місцевого самоврядування надане ґрунтовне тлумачення у відповідних міжнародних стандартах місцевого самоврядування. Водночас чинне законодавство не лише не дає цим принципам адекватного пояснення, а й взагалі не згадує їх (наприклад, субсидіарність, повсюдність).

Також доволі сумнівно згадувати серед принципів (навіть як данину конституційним традиціям та стереотипам попередньої законодавчої практики) принцип народовладдя як доволі абстрактний та абсолютно декларативний у контексті загальних процесів функціонування територіальних громад. У даному випадку відповідне аксіологічне, онтологічне, функціонально-телеологічне значення має принцип первинності територіальної громади у системі місцевого самоврядування (громадоправство, громадочентризм, громадовладдя).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Наведені доктринальні позиції свідчать, що реформаційні процеси щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації мають розвиватися у контексті загальноєвропейських процесів муніципалізації конституційного життя та децентралізації публічної влади, а не у зворотному напрямку нівелювання їх функціональної ролі та правосуб'єктності. Про це свідчить генезис ідеї та практики європейського муніципалізму та сучасний досвід організації та функціонування муніципальної влади в країнах ЄС.

Література

1. Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Version consolidée applicable au 19/05/2020. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20200519>
2. Davies J. The 'Origins of the Greek Polis': Where should We be Looking? The Development of the Polis in Archaic Greece / Lynette G. Mitchell and P. J. Rhodes (ed.). London and New York: Routledge, 1997. P. 13–21.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
4. Pagden A. Europe: Conceptualizing a Continent. The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union / ed. by Anthony Pagden. Cambridge et al.: Woodrow Wilson Center Press; Cambridge University Press, 2002. 377 p.
5. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2014. 20 с.
6. Баймуратов М. О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження. Порівняльно-правові дослідження. 2007. № 1/2. С. 189–198.
7. Батанов О. В. До проблеми визнання територіальної громади юридичною особою публічного права: історія, теорія, практика. Європейський вектор розвитку муніципальної влади України: Тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків: Видавництво Іванченка І. С., 2024. С. 3–7.
8. Батанов О. В. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. Юридичний вісник. 2015. № 3. С. 78–85.
9. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. 512 с.
10. Батанов О. В. Теорія муніципального права: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 412 с.
11. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
12. Батанов О. В. Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про проект Закону України «Про самоврядування територіальної громади»). Вісник Асоціації міст України та громад. 2007. січень-лютий. № 30. С. 21–24.
13. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2000. 257 с.
14. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

європейського і світового досвіду: монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

15. Ключковський Ю. До проблеми принципів муніципального права. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.). Київ: АПСВТ, 2024. С. 217–221.

16. Ключковський Ю. Категорія «юридична особа» з точки зору публічного права. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 3–36.

17. Конституція на Република България. Народно Събрание на Република България. URL: <https://www.parliament.bg/bg/const>

18. Сосуновський С. В. Територіальна громада: соціально-філософський аналіз: дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Запоріжжя, 2021. 189 с.

19. Цицик О. І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія: дис. ... д-ра філософ. за спец. 081 Право. Львів, 2021. 227 с.

Василь Куйбіда,

доктор наук з державного управління, професор,
головний науковий співробітник інституту держави і права
імені В.Корецького НАН України

Щодо розмежування повноважень між системою місцевого самоврядування та державним управлінням

У статтях [1; 2,ст.123-137], розглядалися актуальні проблеми реформування управління Україною у воєнний і повоєнний періоди, обґрунтовувалася потреба продовження у воєнний час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[3]. У роботі[4] розглядалися питання формування проможних територіальних громад, уточнювалося визначення терміну «спроможність» і нова методика проведення оцінки рівня спроможності територіальних громад [5].

Розмежування повноважень дозволить усунути як дублювання повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, так і обґрунтовано передати місцевому самоврядуванню додаткові завдання і повноваження для їх реалізації. При цьому треба враховувати, що: правові норми, що стосуються місцевого самоврядування виписані в Конституції України [6] виходячи з трьох різних теорій місцевого самоврядування: державницької, дуалістичної, громадянської, а це означає, що треба визначитися з вибором теорії або вдатися до еkleтики. Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування не входить до механізму державної влади України; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави...Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.(ст. 3); існує колізія норм Конституції України і Європейської Хартії Місцевого Самоврядування[7]; в Україні існує система місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

самоврядування в якій представницькі органи на другому і третьому адміністративно-територіальному рівні не мають своїх виконавчих органів і відсутнє регіональне самоуправління; не існує еталонного розмежування повноважень між ОБВ і ОМС у державах ЄС. Кожна держава проводить таке розмежування, виходячи з мети, традицій, національного права тощо; людина може мати потреби: біологічні(фізіологічні), соціальні, розумові, душевні(психе), пов'язані зі статусом громадянина; окрім потреб, прав та інтересів людини потрібно враховувати: потреби на інтереси сім'ї, різних соціальних груп, потреби територіального колективу(громади), суспільства і держави.

Для розв'язання проблеми розмежування повноважень між видами публічної влади спочатку визначимося в межах якої теорії це робитимемо. Оскільки місцеве самоврядування відповідно до Конституції України не входить до механізму державної влади України, то мусимо відкинути державницьку теорію. Розмежування повноважень в межах громадівської чи дуалістичної теорії потребує вибору моделі місцевого самоврядування, яка реалізується в державі, з визначеною формою відносин між державним управлінням та місцевим самоврядуванням: взаємодопомоги, конкурентні, амбівалентні, автономії.

Щодо розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування, то враховуючи значне збільшення розмірів територіальних громад, треба щонайперше визначити виключні повноваження територіальної громади, виключні повноваження ради громади -представницького органу територіальної громади, виключні повноваження управи- виконавчого органу ради громади. Інші повноваження можуть бути перерозподілені суб'єктами місцевого самоврядування між собою і за визначених умов можуть(або не можуть) реалізовуватися суб'єктом з ширшою компетенцією

Щодо визначення повноти повноважень органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівні, то очевидно це можна буде зробити після визначення повноти повноважень на рівні громад, закріплення в Конституції України виконавчих органів районних, обласних рад, наділення їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями та заміни місцевих державних адміністрацій органами префектурного типу.

Розмежування повноважень повноважень по вертикалі і забезпечення їх повноти на кожному адміністративно-територіальному рівні залежить від їх агрегації і артикуляції (в першу чергу економічної) на кожному з них. В підсумку ми отримаємо на кожному адміністративно-територіальному рівні обсяг економічно прорахованих і відібраних відповідно до принципів субсидіарності, результативності, ефективності, біологічних(фізіологічних), соціальних, розумових, душевних(психе), пов'язаних зі статусом громадянина потреб людини, потреб та інтересів сім'ї, різних соціальних груп, потреб територіального колективу(громади), суспільства і держави.

Звернімо увагу: в розділі 4 Концепції адміністративної реформи [8] «розмежування функцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» редукувалося до розподілу «сфер компетенцій», а точніше до розмежування предметів відання та повноважень видів публічної влади і їх органів та перераховувалися сфери компетенції органів місцевого самоврядування, які відповідають природі і функціональному призначенню цих органів. До компетенції місцевих органів виконавчої влади Концепція адміністративної реформи відносить усі питання, які не віднесені Конституцією і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування і які мають предмети відання, що становлять державний інтерес. Але ЗУ« Про місцеві державні адміністрації» [9], не передбачив за ними загальний нагляд за дотриманням Конституції і законодавства України, а надає право «у межах, визначених Конституцією і законами України, здійснювати на відповідних територіях державний контроль(ст.16).

Сформуємо тепер систему принципів розмежування повноважень між видами публічної влади: принцип верховенства права(створення сприятливих умов для реалізації основних прав і свобод людини та громадянина); принцип узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів при наділенні повноваженнями, спрямованими на задоволення основних потреб громади громади (принцип балансу між правами, законними інтересами жителів громади, самої громади та інтересами регіональної спільноти і суспільства в цілому);

принцип ефективності та економії –визначені повноваження передаються тому виду публічної влади, який може виконувати їх ефективніше і економічніше, ніж інший вид публічної влади, тобто набувач повноважень має виконувати їх так, щоб цілі і завдання, які стоять перед ними, досягалися при витрачанні меншого обсягу бюджетних коштів та були досягнені кращі результати, аніж може це зробити інший вид публічної влади;(ч.3 ст.4 ЄХМС);принцип децентралізації публічної влади(преамбула ЄХМС); принцип субсидіарності - максимальне наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;(ч.3 ст.4 ЄХМС);

принцип повноти повноважень або принцип визначення межі обсягу повноважень органу публічної влади(суб'єкта), необхідного для ефективного управління об'єктом. (ч.4 ст.4 ЄХМС);принцип виключності (неприпустимості дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)(ч.4 ст.4 ЄХМС);принцип врахування обсягу і характеру завдань, які мають вирішуватися видом публічної влади наданими повноваженнями (ч.3 ст.4 ЄХМС);принцип негативного регулювання (*ultra vires*), —місцеве самоврядування робить усе, що не забороняється законом і не відноситься до компетенції іншого виду публічної влади: « Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.(ч.2.ст. 4 ЄХМС); принцип неупередженості і доброчесності – розмежування повноважень між видами публічної влади проводиться неупереджено і доброчесно; принцип змінності потреб та фінансово-економічних розрахунків.

Розмежування повноважень між видами публічної влади здійснюється на основі системи принципів та з урахуванням таких критеріїв:

критерій відповідності повноважень правовій природі та інтересам виду публічної влади(відповідність наданих повноважень державним інтересам чи інтересам громади);критерій відповідності повноважень виду публічної влади тим функціям та завданням, які вона покликана реалізовувати; критерій політичної та соціально-економічної обґрунтованості функцій і завдань органів публічної влади, а відтак і їх повноважень;

критерій забезпечення матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших умов для ефективного виконання повноважень видом публічної влади; критерій сумісності: надавання законом чи делегування відповідно до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

угоди(договору) органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади не повинно перешкоджати виконанню ними власних повноважень; критерій необхідності використання при здійсненні повноважень місцевого самоврядування інститутів безпосередньої демократії; критерій власності : при реалізації повноважень органи державної виконавчої влади повинні управляти державною власністю, а органи місцевого самоврядування – комунальною;

Ці принципи та критерії допомагають сформувати повноваження і забезпечити збалансованість та справедливість місцевого самоврядування, яке відповідає потребам громади, є стійким і здатним до саморозвитку.

Найпростіше класифікувати повноваження за ознакою – хто виконує. Можна провести більш диференційовану класифікацію повноважень за ступенями автономності місцевого самоврядування за ознаками:

1) хто виконує; 2) хто фінансує; 3) який спосіб реалізації повноваження (в межах і спосіб, вказаний у державних правових актах чи ОМС можуть пристосовувати їх до місцевих умов); 4) відповідно до яких стандартів надаються публічні послуги (державних чи муніципальних). критерій повноти повноважень органів публічної влади.

Література

1. Kuibida, Stepan; Kuybida, Vasyl (2022). TODAY'S PRIORITY TASKS ARE THE MODERNIZATION OF UKRAINE. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal (<https://issn2391-4165.webnode.com.ua/>), 02 (34). - Available at: <https://issn2391-4164.blogspot.com/p/202223.html> (accessed 29 June 2022).

2. Куйбіда С.В., Куйбіда В.С. Сьогоднішні пріоритетні завдання модернізації України. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 155 с. ст.123-137.

3. КМУ Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

4. Kuibida, Vasyl (2021). CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal (<https://issn2391-4165.webnode.com.ua/>), 04 (32). - Available at: <https://issn2391-4164.blogspot.com/p/46.html> (accessed 10 November 2021).

5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

6. Конституція України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

7. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом №452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 28 липня 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> .

9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. No 20-21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#top>

Олег Марцеляк,

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

Модернізація вітчизняної моделі дитячого омбудсмана як фактор удосконалення національного механізму захисту прав дитини на муніципальному рівні

Сучасні державотворчі процеси в нашій країні, незважаючи на війну з російським агресором, характеризуються намірами подальшої демократизації суспільних відносин, національного механізму публічної влади, приведенням вітчизняного законодавства до вироблених світовою спільнотою міжнародних стандартів в галузі місцевого самоврядування, напрацюванням ефективних правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Це вимагає удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, посилення інституційної складової національного механізму публічної влади. В цьому плані хотілось би звернути увагу на вітчизняний інститут дитячого омбудсмана.

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

Необхідність в інституті омбудсмана виникає перш за все тоді, коли існуючі інститути публічної влади не здійснюють ефективного контролю у сфері державного управління і виникає потреба в додатковому механізмі захисту прав і свобод громадян. Таким чином, запровадження інституту омбудсмана є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи, коли воно зацікавлене в створенні нового спеціального, більш ефективного інституту, який би став доповненням до існуючих форм контролю і нагляду у сфері забезпечення прав людини, а також за дотриманням соціальної справедливості в країні. При цьому омбудсман, здійснюючи свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, а й легітимізує публічну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

членів суспільства. Він гарантує «демократизацію» бюрократії, яка завдяки його діяльності виявляє більшу увагу, симпатію та турботу до своїх співвітчизників. У певному сенсі омбудсман і органи державної влади взаємно посилюють і стимулюють одне одного. Новаторський і прогресивно мислячий омбудсман, з одного боку, своїм функціонуванням демократизує і робить з «людським обличчям» державний апарат, захищає його від незаслуженої критики, з іншого боку – держава, в особі її органів, створює омбудсманові належні умови для виконання ним своїх повноважень.

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

Зарубіжна практика знає багато моделей омбудсмана – парламентські (представницькі), виконавчі та квазіомбудсмани, одноособові та колегіальні омбудсманівські служби, наднаціональні (наддержавні), регіональні та місцеві омбудсмани, спеціалізовані омбудсмани [1].

Серед останніх особливої уваги заслуговує інститут омбудсмана з прав дитини, оскільки, по-перше, нормальний стабільний розвиток будь-якої держави в майбутньому визначається становищем дітей у суспільстві, по-друге, діти в силу свого віку та пов'язаних із цим особливостей психічного, фізичного та інтелектуального розвитку, а також через обмежену дієздатність здебільшого не можуть самотійно захистити свої права і законні інтереси, по-третє, порівняно із дорослими діти мають особливі права, які потребують особливого захисту та особливих механізмів його здійснення, що дозволяло би забезпечити цілеспрямований та пріоритетний захист кожної дитини та дітей загалом.

Загальновизнаною вважається думка, що дитинство – це найщасливіший період життя людини, а діти, як майбутнє будь-якої держави, мають бути оточені любов'ю та всебічною турботою з боку дорослих. На жаль, реалії сьогодення свідчать про інше. Все частіше сьогодні мають місце соціально-економічні кризи, які у першу чергу зачіпають інтереси дітей, частішають випадки сирітства, викрадення дітей, продаж їх за кордон, не гарантується забезпечення їх достатнього життєвого рівня, мають місце і такі негаразди, як несправедливість, знущання та насильство, експлуатація, бідність тощо від яких передусім страждають діти [2, с. 116]. До цього слід додати фактор війни в Україні, коли внаслідок цього 7,5 мільйонів дітей України зазнали втручання у своє життя, біля 600 дітей загинуло, більше 1700 отримали поранення, сотні дітей стали сиротами, десятки тисяч українських дітей (за деякими даними це 153 тисячі українських дітей) вивезені до росії, мільйони дітей стали біженцями та внутрішньо переміщеними особами (біля 60% дітей були змушені покинути свої домівки, майже 3 мільйони дітей стали вимушено переміщені всередині країни, а понад 2 млн. перемістилися до країн Європейського Союзу) і т. ін.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Усе зазначене свідчить, що запровадження спеціалізованих омбудсманів з захисту прав дітей в демократичних державах виступає вкрай необхідним кроком. Тому такі омбудсмани сьогодні функціонують у США, Норвегії, Гватемалі, Перу, Канаді, Іспанії, Україні та інших країнах.

Вперше ця посада була запроваджена у 1981 році в Норвегії. І того ж року було створено Південноавстралійське бюро захисту інтересів дітей та засновано посаду омбудсмана з прав дитини у Фінляндії. У 1989 році створено відомство комісара з прав дитини у Новій Зеландії та в Австрії. Завдяки прийнятій ООН у 1989 році Конвенції прав дитини та іншим зусиллям ООН у цій сфері омбудсманівська ідея отримує своє вираження у 1990 році в Ізраїлі (Національна рада з охорони дитинства), Гватемалі. У 1991 році запроваджено інститут дитячого омбудсмана в Колумбії, у 1992 році – у Перу, у 1993 році – у Швеції, у 1994 році – в Данії, у 1995 році – в Ісландії. Сьогодні ці спеціалізовані правозахисні інституції існують більше чим у 20 країнах світу. Їх правовий статус визначається чотирма основними моделями. До першої відносяться омбудсмани, чиї посади запроваджуються спеціальними законами про дитячих омбудсманів, які ухвалюються парламентом (Норвегія, Швеція, Ісландія, Гватемала, Перу, Коста-Ріка, Колумбія, Люксембург та ін.). Правове становище омбудсманів другої моделі, врегульовано законодавством про охорону дитинства (Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) тощо). Третя модель включає омбудсманів, статус яких визначено у рамках відповідних державних органів (Австрія, Іспанія, Данія та ін.), а четверта охоплює тих, які працюють у рамках і під егідою неурядових організацій (Ізраїль).

В Україні має місце третя модель дитячого омбудсмана, яка запроваджена та функціонує при главі держави. Спочатку це був Уповноважений Президента України з прав дитини, на якого покладалося здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері а також напрям його роботи поширюється на сферу дитячої реабілітації, що надзвичайно актуально, зокрема в умовах продовження збройної агресії проти України.

Основними завданнями цього спеціалізованого омбудсмана виступали: 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентіві України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; 2) внесення Президентіві України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; 3) здійснення заходів, спрямованих на захист і відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, інформування громадськості про такі заходи та їх результати; 4) підготовка заходів за участю Президента України, у тому числі міжнародного характеру, з питань, що стосуються дітей; 5) здійснення заходів щодо налагодження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав та законних інтересів дитини. Для виконання поставлених завдань Уповноважений Президента України з прав дитини наділявся цілим рядом прав: аналізувати та узагальнювати практику застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав і законних інтересів дитини, брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з цих питань; аналізувати становище дітей в Україні, дотримання їх конституційних прав, вносити центральним та місцевим органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

самоврядування пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і законних інтересів дитини; відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання; звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого; запитувати та одержувати в установленому порядку від структурних підрозділів Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого тощо.

Такий статус дитячого омбудсмана витікав із Положення Про Уповноваженого Президента України з прав дитини, яке було затверджене Указом Президента України від 11 серпня 2011 року №811/2011, а потім діяло в редакції від 1 вересня 2015 року (Указ Президента України № 528/2015) [3]. Однак зазначені Укази разом з кореспондуючим Положенням втратили свою чинність 27 вересня 2021 року на підставі Указу Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» (Указ Президента України № 489/2021) [4]. І в Україні в 2021 році запроваджено посаду Радника - уповноваженого Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації. При цьому по сьогодні немає нормативного акту, який би регулював статус цієї інституції, що вважаємо неприпустимим і таким, що потребує свого якнайшвидшого вирішення. Зазначимо, що в оновленому Положенні про дитячого омбудсмана має знайти своє чітке врегулювання питання захисту прав українських дітей на місцях, співпраця Радника - уповноваженого Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації з органами місцевого самоврядування, місцевими органами влади, в тому числі службами у справах неповнолітніх, державними соціальними службами при місцевих державних громадських адміністраціях, які на сьогодні виступають інституціями правозахисту прав дітей на муніципальному рівні. На нашу думку, враховуючи вимоги Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні, беручи до уваги невирішеність цілого ряду питань місцевого значення, в тому числі забезпечення прав дітей, таке удосконалення статусу дитячого омбудсмана є необхідним та своєчасним. Це буде крок, зробивши якого зможемо розраховувати на успішне просування муніципальної реформи, і що дуже важливо, на ефективне забезпечення прав дітей на місцевому рівні, що в кінцевому рахунку сприятиме належному дотриманню й муніципальних прав і свобод дітей в Україні.

Література

1. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 450 с.
2. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право. – К., 2010. 224 с.
3. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Положення,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

затверджене Указом Президента України від 11 серпня 2011 року №811/2011 в редакції затвердженій Указом Президента України від 1 вересня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528/2015#n8> (дата звернення: 28.12.2024).

4. Указ Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 27 вересня 2021 року № 489/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4892021-40165> (дата звернення: 28.12.2024).

II. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Андрій Гаврищук,
суддя Голосіївського районного суду
міста Києва

ФОРМУВАННЯ СУДУ ПРИСЯЖНИХ ЯК СЕГМЕНТ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ

У сучасному світі організаційна якість і функціональна спроможність місцевого самоврядування займає стратегічне місце та має важливе значення у процесі суспільного і державного розвитку, скерованого на побудову демократичної правової державності. Відзначу, що місцеве самоврядування як найважливіший інститут загальної і локальної демократії не тільки дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, а й сприяє реальній децентралізації влади, активізації населення щодо формування у нього стійкої мотивації до участі в місцевому самоврядуванні через створення механізму його залучення в політико-правові процеси локального рівня, зокрема у вирішенні питань місцевого значення, що виступають основним об'єктом місцевого самоврядування [1, с. 156].

Одним із проявів участі в правових процесах локального рівня є залучення мешканців громади до процесу правосуддя.

В історично відомих правових системах народ брав і бере участь у здійсненні правосуддя у двох формах: через народних представників (засідателів), які разом із професійним суддею (суддями) здійснюють правосуддя, а також через присяжних [2].

Перша форма є певним атавізмом старої радянської системи яка хоч і декларувала залученість громадян у процес судочинства, однак реально не давала жодних важелів для його реалізації та покладала обов'язок прийняття остаточного рішення у справі на розсуд професійного судді.

Друга форма є домінантною у провідних демократичних суспільствах, як то США, Бельгія, Польща чи Велика Британія та надає можливість мешканцям громади бути безпосередньо залученими до процесу правосуддя та здійснення судочинства, зокрема через право постановлення остаточного вердикту у справі на прийняття якого професійний суддя впливу не має, а лише надає такому рішенням процесуальній формі та вирішує процесуальні питання [3].

Отже, нижче проаналізуємо окреслену в темі дослідження проблематику, що натеper сформувалася в нашій державі.

Відповідно до частини четвертої статті 124 Конституції України народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних.

У діючих редакціях статей 63-68 Глави 3 Розділу III Закону України "Про судоустрій і статус суддів" (далі - Закон) розкривається статус, окреслюються вимоги до присяжного, процедура затвердження списків присяжних, обов'язки, строк

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

повноважень, підстави і порядок увільнення від виконання обов'язків, залучення присяжних до виконання обов'язків у суді, гарантії прав присяжних.

Присяжним є особа, яка у випадках, визначених процесуальним законом, та за її згодою вирішує справи у складі суду разом із суддею або залучається до здійснення правосуддя (частина перша статті 63 Закону).

Для затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням до відповідних місцевих рад, які формують і затверджують у кількості, зазначеній у поданні, список громадян, які постійно проживають на територіях, на які поширюється юрисдикція відповідного окружного суду, відповідають вимогам статті 65 Закону і дали згоду бути присяжними.

У разі неприйняття місцевою радою (місцевими радами) протягом двох місяців з моменту отримання подання рішення про затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням щодо затвердження списку присяжних до відповідної обласної ради.

Список присяжних затверджується на три роки і переглядається в разі необхідності для заміни осіб, які вибули зі списку, за поданням територіального управління Державної судової адміністрації України. Після затвердження списку присяжних такий список передається до відповідного окружного суду, в тому числі в електронній формі. Інформацію, що міститься у зазначеному списку, не може бути використано для цілей, що не пов'язані із добром присяжних.

Пунктом 37 Розділу XII /Прикінцеві та перехідні положення/ Закону визначено, що списки присяжних мають бути сформовані відповідно до процедури, передбаченої цим Законом, протягом шести місяців з дня набрання ним чинності. До списків присяжних дозволяється включати громадян, обраних народними засідателями.

Присяжні в цивільному процесі

У випадках, встановлених Цивільним процесуальним кодексом України (далі - ЦПК України), цивільні справи у судах першої інстанції розглядаються колегією у складі одного судді і двох присяжних, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді (частина друга статті 34 ЦПК України).

Розгляд цивільних справ, за участі присяжних, проводиться судом в порядку окремого провадження у складі одного судді і двох присяжних у справах про (частина четверта статті 293 ЦПК України):

- обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи;
- визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою;
- усиновлення;
- надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку;
- примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу

Присяжні у кримінальних провадженнях

Частиною третьою статті 31 КПК України передбачено, що кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох суддів, а за клопотанням обвинуваченого - судом присяжних у складі двох суддів та трьох присяжних. Кримінальне провадження стосовно кількох обвинувачених розглядається судом присяжних стосовно всіх обвинувачених, якщо хоча б один з них заявив клопотання про такий розгляд.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

В умовах воєнного стану, згідно ч. 10 ст. 615 КПК України, кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох суддів, крім здійснення кримінального провадження у суді, в якому до моменту введення воєнного стану та набрання чинності цією частиною (01.05.2022 р.) було визначено склад суду за участю присяжних.

Визначення присяжних для судового розгляду відбувається з числа осіб, які внесені до списку присяжних за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (пункт 2 частини першої статті 35 КПК України).

Суд присяжних утворюється при місцевому загальному суді першої інстанції (місцевому окружному суді).

Обвинувачений у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі, під час підготовчого судового засідання має право заявити клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього судом присяжних.

Після призначення судового розгляду судом присяжних головуючий дає секретарю судового засідання розпорядження про виклик присяжних у кількості семи осіб, які визначаються Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою та/або її окремою підсистемою (модулем) з числа осіб, які внесені до списку присяжних.

Письмовий виклик має бути вручений присяжному під розписку не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання (стаття 385 КПК України). На підставі письмового виклику роботодавець зобов'язаний звільнити присяжного від роботи на час виконання ним обов'язків зі здійснення правосуддя.

Відбір присяжних здійснюється після відкриття судового засідання (стаття 387 КПК України).

Головуючий повідомляє присяжним, яке провадження підлягає розгляду, роз'яснює їм права та обов'язки, а також умови їх участі в судовому розгляді. Кожен із присяжних має право заявити про неможливість його участі в судовому розгляді, вказавши на причину цього, та заявити собі самовідвід.

Головуючий з'ясовує, чи немає передбачених КПК України або законом підстав, які перешкоджають залученню громадянина в якості присяжного або є підставою для звільнення окремих присяжних від виконання їх обов'язків, а так само для звільнення присяжних від виконання їх обов'язків за їх усними чи письмовими заявами.

Для з'ясування обставин, що можуть перешкоджати участі присяжного в судовому розгляді, прокурор, потерпілий, обвинувачений з дозволу головуючого можуть ставити присяжним відповідні запитання.

Усі питання, пов'язані зі звільненням присяжних від участі в розгляді кримінального провадження, а також із самовідводом і відводом присяжних, вирішуються ухвалою суду у складі двох суддів, що постановляється після проведення наради на місці без виходу до нарадчої кімнати, крім випадків, коли вихід до нарадчої кімнати буде визнаний судом необхідним (частина п'ята статті 387 КПК України).

Якщо після виконання вимог, передбачених частинами першою - п'ятою цієї статті, присяжних залишилося більше необхідної для участі в судовому розгляді кількості, присяжні визначаються Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою та/або її окремою підсистемою (модулем) з числа присяжних, що не були

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

звільнені або відведені від участі в розгляді кримінального провадження.

Натепер, Господарський процесуальний кодекс України та Кодекс адміністративного судочинства України не містять відповідних положень щодо участі в розгляді господарських та адміністративних справ присяжних, окрім, заборони допиту в якості свідка судді та присяжного - про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, або про інформацію, що стала відома судді під час врегулювання спору за його участю).

На практиці, реалізація положень зазначених вище нормативно-правових актів, зокрема щодо формування списків присяжних, зводилась та подекуди зводиться до «добровільно-примусового» включення до списків присяжних працівників соціальної сфери, осіб пенсійного віку з числа працівників державних органів та у виключних випадках соціально активних людей, які проявляли власну ініціативу бути залученими органами місцевого самоврядування до процесу судочинства.

Отож, така процедура формування корпусу присяжних призводить до їх інертності та незацікавленості у залученні до правосуддя.

Вважаю за необхідне звернути увагу на деяку статистику, вибірково обравши для прикладу показники низки судів України:

Так, із 01.01.2024 по 31.12.2024 Шаргородським районним судом Вінницької області розглянуто з ухваленням остаточного рішення 11 цивільних справ за участю присяжних та 0 кримінальних проваджень. За наявною інформацією близько 23% засідань у цих справах відкладалися через неявку присяжних.

За той же період Миронівським районним судом Київської області було розглянуто 13 цивільних справ за участі присяжних, у яких у близько 30% випадків засідання відкладалися з тих же підстав.

За аналогічний період часу Святошинським районним судом міста Києва ухвалено 76 рішень у цивільних справах за участю присяжних, із них у 18% випадків судові засідання відкладалися через неявку присяжних та 1 вирок у кримінальному провадженні.

Іншим проблемним аспектом участі присяжних, зокрема у кримінальних провадженнях є відсутність можливості присяжних на власний розсуд без впливу професійного судді визначати питання вини чи невинуватості особи. Тобто у повній мірі бути залученим до вирішення тих самих правових питань локального, місцевого значення, реалізації функції саме місцевого самостійного управління.

Така практика, на думку автора, є помилковою та почасти нівелює право і спроможність громади, громадян, місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою своїх публічних справ.

Констатую, що 5 грудня 2024 року Верховна Рада ухвалила за основу два законопроекти:

- № 3843 від 14.07.2020 «Про суд присяжних».
- № 3844 від 14.07.2020 «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у зв'язку із прийняттям Закону України «Про суд присяжних».

Схвалення парламентом самої ідеї знаменує початок системних змін, спрямованих на посилення ролі суспільства у забезпеченні справедливості, однак чи буде вона ефективною покаже час.

Згідно обраної моделі, суд присяжних складатиметься з одного професійного судді та лави присяжних, до якої входитимуть вісім осіб. Присяжні обиратимуться

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

шляхом випадкового автоматизованого відбору з числа громадян України, які постійно проживають у відповідному судовому окрузі та відповідають встановленим вимогам [4].

Професійний суддя виконуватиме роль процесуального головуєчого в судовому засіданні, але не братиме участі в ухваленні рішення лавою присяжних щодо суті обвинувачення. Вердикт про винуватість вважатиметься прийнятим, якщо за нього проголосують щонайменше сім із восьми присяжних. Цей вердикт є остаточним, і суддя не має права його змінювати. Виправдувальний вердикт може бути оскаржений лише в разі порушення процедури формування складу присяжних.

Суд присяжних в Україні буде застосовуватися у кримінальних провадженнях для розгляду найтяжчих злочинів, що передбачають покарання у вигляді довічного позбавлення волі.

Присяжним надаватимуться гарантії недоторканності, аналогічні суддівським, на час виконання ними обов'язків у суді, в тому числі захист від тиску чи переслідувань. Вони отримуватимуть винагороду на рівні посадового окладу судді місцевого суду, а також відшкодування витрат на проїзд, наймання житла та добові.

Присяжним можуть бути лише громадяни України від 30 до 65 років, які володіють державною мовою на рівні, достатньому для участі у судовому процесі. Кандидатів обиратимуть лише серед мешканців території, де розташований суд. Не зможуть бути присяжними судимі особи, ті, хто перебувають на обліку в наркологічному чи психіатричному диспансері, недієздатні чи обмежено дієздатні, а також особи з постійними фізичними чи психічними захворюваннями, які унеможливають виконання обов'язків. До участі у засіданнях в якості присяжних не допускать працівників правоохоронних органів, суддів, адвокатів, нотаріусів, прокурорів, державних службовців [5].

На даний час домінантою є концепція, що правосуддя є публічною послугою, яка надається громадянам, що забезпечує дотримання їх прав і свобод та забезпечує захист у випадку порушень, виступає гарантом законності й порядку у суспільстві.

Переконалий, що у сучасних реаліях реалізація цієї концепції можлива і реалістична виключно через залучення громадських організацій у процес виборів присяжних, активного висування кваліфікованих, соціально активних і зацікавлених мешканців громади для участі у майбутніх виборах присяжних.

Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування 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.

Реалізація мети місцевого самоврядування неможлива без активного залучення громадян і інститутів громадянського суспільства у процес здійснення правосуддя на території громади.

Підсумовуючи, зазначу, що з досвіду попередніх 10-14 років ми маємо позитивні приклади залучення громадськості до контролю та управління різними сферами публічного життя. Зокрема, громадські ради при міністерствах і органах місцевого самоврядування, Громадська рада доброчесності та Громадська рада міжнародних експертів (при ВККС України та ВРП) показали свою ефективність в процесі пошуку, контролю та в процесі відбору кадрів до різних державних інституцій. Тому на думку автора, в процесі виборів присяжних, процесі підбору кандидатів у присяжні, провідна роль має бути надана саме сектору громадськості (в широкому

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

сенсі) та громадським організаціям, які довели свою спроможність ефективно відбирати кадри, оцінювати кандидатів, відсіювати недостойних та обирати кандидатів на основі об'єктивних критеріїв.

Література

1. Хван, Р. (2020). Муніципальна реформа в Україні: доктринальний підхід до визначення складових системних блоків реалізації. Часопис Київського університету права, (4), 155-166. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.27>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про суд присяжних». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/3272>
3. Панчишин Р.І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 1. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/170>
4. Мамченко Н. В Україні може з'явитися повноцінний суд присяжних – Верховна Рада схвалила законопроект. Судово юридична газета. 8 грудня 2024 р. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/317379-v-ukraine-mozhet-poyavitsya-polnotsennyu-sud-prisyazhnykh-verkhovnaya-rada-odobrila-zakonoproekt>
5. Григоренко Ю. Суд присяжних в Україні: обрана модель має враховувати ризики воєнного стану. Національна асоціація адвокатів України. 12 грудня 2024 р. URL: <https://unba.org.ua/publications/9794-sud-prisyazhnykh-v-ukraini-obrana-model-mae-vrahovuvati-riziki-voennogo-stanu.html>

Олена Стойко,

доктор політичних наук, провідний науковий співробітник
Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ПОЛІТКРИЗИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Концепція полікризи була вперше запропонована Е. Мореном [1] в 1999 році, який наголошував на взаємозв'язку різних криз, що впливають на сучасне суспільство, що зумовлює необхідність їх комплексного розгляду для пошуку виходу з ситуації. На його думку, сучасні кризи – екологічні, економічні чи соціальні – це не окремі події, а радше взаємопов'язані явища, які можуть посилювати одне одного, породжуючи складні системні виклики.

Загалом під полікризою розуміється ситуація, коли кілька криз накладаються, перехрещуються та впливають одна на одну, і мають значний вплив на трансформацію інституційної структури держави, поглиблення політичних розколів, політичний ландшафт держави та падіння довіри до органів публічної влади.

Через майже два десятиліття ця концепція почала активно застосовуватися для осмислення зведених у часі явищ, з якими стикнулися практично усі країни світу, зокрема кліматичні зміни, економічні кризи, пандемія, геополітична напруженість, ріст соціального незадоволення (невдачі щодо інтеграції мігрантів, зменшення соціальної нерівності тощо). Найбільше праць із застосуванням положень цієї концепції з'явилося у сфері європейського врядування, демократії та парламентаризму [2, 3,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

4], міжнародних відносин [5] та кліматичної політики. Здебільшого критика концепції полікризи зводиться до того, що вона не має чіткого поняттєвого апарату і використовується як синонім «вузлової події», що уже досліджувалася суспільствознавцями. До того ж має місце схильність використовувати полікризу для політичної мобілізації акторів та створення відчуття невідкладності для формування певного порядку денного. Однак події останніх років засвідчили необхідність такого комплексного підходу до аналізу проблем, з якими стикається сучасна держава та органи місцевого самоврядування зокрема.

Застосування положень концепції полікризи до діяльності органів місцевої влади п'яти країн Європи (Великобританії (Англії), Німеччини, Польщі, Франції та Швеції) у період пандемії, який супроводжувався низкою інших криз національного характеру, виявило низку закономірностей [6].

Насамперед конституційні положення про запровадження надзвичайної ситуації у випадку стихійного лиха, техногенної катастрофи чи загрози національній обороні виявилися недостатніми в умовах полікризових ситуацій. Перевага надавалася вторинному законодавству як правовій основі для управління пандемією, оскільки давало більше можливостей для гнучкого реагування на мінливу ситуацію. При цьому у деяких країнах (Німеччині, Польщі та Франції) було запроваджено спеціальні правові механізми запровадження надзвичайної ситуації для протидії поширенню коронавірусу, що дало змогу негайно накладати низку обмежень у найбільш критичні періоди.

До того ж якщо в одних країнах (Англія, Польща та Франція) відповідні нормативні акти розроблялися, приймалися та виконувалися переважно центральними органами державної влади, то в інших (Німеччині та Швеції) регіональний та місцеві рівні відігравав ключову роль в адмініструванні антикризового законодавства. У федеративній Німеччині та унітарній Швеції уряд взяв на себе роль консультанта, надаючи рекомендації самоврядним органам нижчого рівня. Проте, якщо у Німеччині усі землі прийняли так зване «пандемічне» законодавство, то у Швеції органи місцевого самоврядування на власний розсуд визначали перелік необхідних заходів та ступінь обмеження свобод громадян.

В інституційному аспекті однією з першою жертв полікризи стала децентралізація, оскільки Англія, Польща та Франція вдалися до централізованішої моделі управління. Щоправда, у деяких випадках панівна інституційна модель з часом змінювалася, зазвичай трансформуючись від яскраво вираженого централізму до більш децентралізованої співпраці та поглибленої координації зусиль між різними рівнями управління. Проте у Німеччині фіксувалася тенденція до централізації та зростання інтенсивності міжурядової координації. При цьому у деяких випадках формальні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері кризового управління не відповідали їх фактичній діяльності. Так на місцевому рівні у Польщі заходи щодо пом'якшення наслідків кризи виходили за межі повноважень, формально закріплених за органами місцевого самоврядування, а Англії, навпаки, центральна влада не дозволила місцевим органам влади повною мірою користуватися своїми повноваженнями.

Аналіз реакції п'яти європейських країн на пандемію підтвердив наявність ефекту колії: залежності діяльності органів публічної влади від інституційної спадщини та управлінської традиції. У Франції пандемічна реакція відобразила традиційно централізований характер політичної та адміністративної моделі наполеонівського типу, в яких органи місцевої влади практично позбавлені суттєвих

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

повноважень. Шведська модель децентралізованої держави загального добробуту відводить місцевому самоврядуванню ключову роль в управлінні кризами, що історично характерно для країн Північної Європи. Крім того, французький досвід засвідчив, що десятиліття зусиль з проведення децентралізаційних реформ, орієнтованих на зміцнення органів місцевого самоврядування, були фактично зведені нанівець під час пандемії, оскільки на перший план вийшов центральний уряд з тотальним втручанням та контролем за діяльністю на місцях.

Полікриза може стати звичною ситуацією для органів місцевого самоврядування в Україні з огляду на повномасштабне вторгнення Російської Федерації, що супроводжується ризиками окупації, знищення інфраструктурних об'єктів, перебоями з енергопостачанням, екологічними катастрофами та демографічними проблемами (міграція, диспропорції у пропозиції робочої сили тощо). Така ситуація може погіршуватися через вплив природних (стихійні лиха, аномальні погодні явища), економічних (сповільнення темпів розвитку, різке падіння доходів тощо) та політичних чинників, що сприятиме формуванню полікризи. У цьому контексті особливого значення набуває посилення стратегічного планування та розробка планів реагування у випадку кризових ситуацій.

В умовах полікризи особливого значення набувають ефективні механізми координації та співробітництва, як горизонтальні (між сусідніми населеними пунктами), так і вертикальні (між різними рівнями державного управління). У контексті воєнних дій було б доцільно сприяти згуртованості органів місцевого самоврядування відповідно до зон оперативного командування ЗСУ: «Захід» (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області), «Північ» (Житомирська, Київська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ), «Південь» (Вінницька, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська, Херсонська області) та «Схід» (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області). Розвиток і удосконалення комунікаційних зв'язків у рамках таких «макрорегіонів» сприятиме швидшій реакції на виклики воєнного часу та повоєнної відбудови.

Література

1. Morin E. *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium*. New Jersey: Hampton Press, 1999.
2. Laffan B. *Collective Power Europe? (The Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture 2022)*. *Government and Opposition*. 2023. Vol. 58. № 4. P. 623–640.
3. Müller M. *Crisis Learning or Reform Backlog? The European Parliament's Treaty-Change Proposals During the Polycrisis*. *Politics and Governance*. 2023. Vol. 11. № 4. P. 311–323.
4. Nicoli F., Zeitlin J. *Introduction: Escaping the Politics Trap? EU Integration Pathways beyond the Polycrisis*. *Journal of European Public Policy*. 2024. Vol. 31. № 10. P. 3011–3035.
5. Helleiner E. *Economic Globalization's Polycrisis*. *International Studies Quarterly*. 2024. Vol. 68. №2. URL: <https://doi.org/10.1093/isq/sqae024>.
6. Kuhlmann S., Franzke J., Peters N., Dumas, B. P. *Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis*. *Policy Design and Practice*. 2024. Vol.7. №4. P. 409–429.

Василь Андрієшин,
Бурштинський міський голова

Виклики Закону №6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» для органів місцевого самоврядування

Закон №6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» передбачає заборону на створення комунальних підприємств з моменту введення в дію цього закону, всі решта – після завершення 3-річного перехідного періоду. Комунальні підприємства повинні будуть перереєстровані в товариства (ТОВ чи АТ).

Прийнятий Закон є частиною масштабної реформи, яка спрямована на впорядкування правовідносин у сфері державної та комунальної власності, підвищення інвестиційної привабливості та інтеграцію України до міжнародних економічних стандартів.

Розглянемо позитивні аспекти для органів місцевого самоврядування, пов'язані з прийняттям даного Закону.

Потенційні позитивні сторони:

1. Підвищення ефективності управління: Корпоратизація може стимулювати впровадження сучасних методів управління, що сприятиме підвищенню продуктивності та якості надання послуг населенню.

2. Залучення інвестицій: Перетворення комунальних підприємств у товариства з обмеженою відповідальністю (ТОВ) або акціонерні товариства (АТ) може зробити їх більш привабливими для інвесторів, що відкриє додаткові можливості для фінансування місцевих проектів. Також створюється можливість отримання кредитування за європейськими ставками для корпоратизованих підприємств на модернізацію основних засобів, які є критично важливими для громад.

3. Гнучкість у прийнятті рішень: Нові організаційно-правові форми можуть надати підприємствам більше автономії в оперативному управлінні, що дозволить швидше реагувати на потреби ринку та громади.

4. Заборона дотаційного фінансування таких підприємств із державного та місцевих бюджетів, що стимулюватиме їх до самоокупності й запровадження ефективних бізнес-моделей. З особистої практики: часто комунальні підприємства зловживають цим моментом дотацій, не зацікавлені до впровадження змін чи якихось внутрішніх реформ, впровадження енергоефективних заходів чи пошуку інвесторів, бо знають, що при виникненні будь-якої проблеми чи заборгованості в них є засновник – міська рада, яка їх вирішить та надасть субвенцію для стабілізації фінансового становища комунального підприємства (оплата енергоносіїв, виплата заробітної плати, фінансування аварійних чи поточних ремонтів мереж тощо).

Однак, слід враховувати, що виникає деяке занепокоєння щодо можливих негативних наслідків цього Закону для місцевого самоврядування, таких як:

1. Передача майна: Передбачається, що майно територіальних громад буде передано у власність господарських товариств. Це може призвести до втрати контролю громад над своїми ресурсами та зменшення їхньої спроможності впливати на місцевий розвиток.

2. Зменшення доходів місцевих бюджетів: Закон не передбачає змін до

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Бюджетного кодексу, який визначає, що доходи від комунальних підприємств є джерелом наповнення місцевих бюджетів. Ліквідація таких підприємств може призвести до втрати цих доходів, що негативно вплине на фінансову спроможність громад.

3. Втрата контролю над послугами: Комунальні підприємства надають критично важливі послуги, такі як водопостачання та водовідведення, тепlopостачання та інші. Їхня ліквідація або реорганізація може призвести до погіршення якості цих послуг та втрати контролю з боку громад.

Тому, звертаюся при нагоді до центральних органів виконавчої влади, звернути особливу увагу на ці ризики та побоювання органів місцевого самоврядування і врахувати їх при прийнятті нормативних актів, які забезпечуватимуть реалізацію Закону №6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період», зокрема:

1. Чітко прописати умови корпоративного управління: Це може включати обов'язкову участь органів місцевого самоврядування у складі керівних органів товариств (наприклад, через наглядову раду).

2. Розробити механізми звітності: Органи місцевого самоврядування мають отримувати регулярні звіти про діяльність товариств та фінансові показники.

3. Забезпечити стратегічний вплив: Навіть у разі часткової приватизації або реорганізації, необхідно закріпити за громадами права власності або управлінський вплив на важливі для жителів активи.

4. Захистити права на послуги: Важливо гарантувати, що товариства будуть продовжувати надавати послуги населенню на належному рівні та за доступними цінами.

Також прошу в найкоротші терміни розробити ці підзаконні акти для того, щоб органи місцевого самоврядування могли з ними ознайомитися і чітко розуміли порядок дій для корпоратизації комунальних підприємств та розпочинали цей процес реформування на місцевому рівні.

Юлія Трохимчук,
заступниця начальника відділу інновацій та підтримки бізнесу
Департаменту економічного розвитку Львівської міської ради

Підтримка ветеранського бізнесу (практичний досвід м. Львова)

Затяжний характер російсько-української війни зумовив тривалість активних бойових дій, що своєю чергою збільшує число українських захисників. Це означає, що частка ветеранів у суспільстві буде зростати і ми маємо бути готові до цього.

Після повернення з військової служби багато українських ветеранів стикаються з багатьма проблемами, зокрема у сфері соціальної адаптації, економічної залежності та погіршення якості життя. Одним із рішень для них є започаткування власного бізнесу, який може допомогти їм заробляти на життя та безболісно адаптуватися.

Правильність таких рішень підтверджена результатами досліджень, проведеного Українським ветеранським фондом серед ветеранів у рамках дослідження “Портрет ветерана. Блок: “Потреби ветеранів”, 63,6% ветеранів відповіли ствердно відповіли на питання “Чи хотіли б Ви зайнятися власною справою,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

підприємництвом?" Це свідчить, що більшість ветеранів прагнуть до професійної самореалізації через власний бізнес.[3]

Саме тому, враховуючи вищезазначені результати досліджень, а також виклики з якими стикається Львівська громада, де за неофіційними підрахунками понад 30 тис. військовослужбовців нашої громади виконують свій громадянський обов'язок, захищаючи нашу країну, було запроваджено комплексний підхід підтримки ветеранів та членів їх сімей – навчання, фінансова підтримка, консультації, менторство.

Першим етапом впровадження такої підтримки ветеранського бізнесу став бізнес-ваучер для ветеранів та членів їх сімей, який надавався до 300 тис.грн з міського бюджету на відкриття власної справи або розвиток діючого бізнесу ветерана. Такий бізнес-ваучер надавався на конкурсних засадах під впровадження власного бізнес-проєкта ветерана як відшкодування понесених ним витрат в результаті його реалізації.

У 2023 році проведено 2 конкурси, за результатами яких 27 ветеранів та членів їх сім'ї за допомогою ваучерної підтримки реалізували свої проєкти на суму 7,4 млн.грн. Із загальної кількості поданих проєктів 19 проєктів подані самими ветеранами, 8 дружинами ветеранів.

У 2024 році, участь у конкурсі взяли у 2 рази більше ветеранів між у минулому році. Реалізовано 51 проєкт у різних галузях економіки на загальну суму понад 13,5 млн.грн, з них 28 проєктів подані самими ветеранами, 20 дружинами ветеранів та 3 проєкти матерями ветеранів.[1]

Запроваджуючи такий інструмент підтримки ми розуміли, що ветерани, створюючи бізнеси, можуть запроваджувати нові ідеї, продукти та послуги, що позитивно впливає на економічний розвиток громади. Місцеві підприємці, включаючи ветеранів, можуть стати надійними партнерами для інвесторів, оскільки вони часто мають високий рівень дисципліни та організованості.

Місцеві органи влади, в тісній співпраці з громадськими організаціями та бізнес-структурами, створюють ефективні програми, які відповідають потребам ветеранів на всіх етапах їх соціалізації та інтеграції в громадське життя.

Так, практично усі ініціативи з боку міста ґрунтуються на запитах та потребах бізнесу, в даному випадку ветеранському. Саму тому, ми побачили, що ветерани, які бажають розпочати власну справу мають потребу в певних знаннях щодо започаткування та ведення бізнесу. Під час служби ветерани набувають дисципліни, лідерських якостей і здатності до ухвалення рішень, а бізнес-освіта дозволяє спрямувати ці навички в мирне русло.

Так, за підтримки Відділу преси, освіти та культури Посольства США в Україні реалізується навчальний проєкт «Нові горизонти: військові у бізнесі» спрямований на підтримку військових та їх сімей в прагненні розпочати власний бізнес та досягти успіху в підприємницькій сфері. Учасників навчають складати бізнес-план, подавати грантову заявку та рекламувати продукт.

Враховуючи, що кількість бажаючих ветеранів започаткувати власну справу зростає, а можливості бюджету обмежені ми почали працювати в напрямку залучення донорських коштів для підтримки ветеранського бізнесу. В 2024 році відбулись трансформаційні зміни фінансової підтримки ветеранів, а саме від ваучерної підтримки ветеранського бізнесу відбувся перехід до грантової підтримки у співпраці з міжнародними донорськими організаціями.

Так, запроваджено програму фінансової підтримки ветеранів та членів їх сімей

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

«Відвага до бізнесу: грантова підтримка підприємницької діяльності ветеранів та членів їх сімей».[2]

Програма передбачає супровід ветеранів під час започаткування та розвитку власної справи. Учасники мають можливість безкоштовного навчання основ бізнесу, отримати фахові консультації з питань започаткування та ведення бізнесу, грантрайтингу та маркетингу, менторство досвідчених підприємців, а також можливість на конкурсній основі отримати грант в розмірі еквівалентному 300 тис..грн від міжнародної організації у співфінансуванні з міською радою.

Прикладами успішної діяльності в даному напрямку є співпраця з Норвежською радою у справах біженців в Україні. Відтак 24 ветерани пройшли успішно навчання, 13 з яких отримали гранти до 100 тис.грн від ЛМР та до \$5 тис. від Норвежської ради у справах біженців в Україні. Загальна сума одержаних грантів становить близько 3,5 млн.грн.

На даному етапі реалізується спільний проект з філією Чеської гуманітарної організації «Людина в біді» в Україні, в рамках якого сторони організують 8 навчальних курсів для 200 учасників протягом терміну реалізації Програми, більше 100 консультацій та 8 екскурсій до підприємців з числа ветеранів та членів їхніх сімей, та за результатами яких буде проведено 4 грантові конкурси. Сторони нададуть спільну грантову підтримку 100 переможцям грантових конкурсів у розмірі до 300 000 грн на відновлення чи розвиток бізнесу (100 000 грн надає Львівська міська рада) та до 260 000 грн на створення бізнесу.

Нашу думку, громади, які активно підтримують ветеранів через грантову та навчальну підтримку, можуть забезпечити їхню інтеграцію в соціально-економічне середовище.

Загалом у 2024 році фінансову підтримку отримали 84 ветеранські бізнеси на загальну суму 16,7 млн.грн з бюджету міської громади та 8,4 млн. грн за рахунок донорських коштів.

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПІДТРИМКИ ВЕТЕРАНСЬКОГО БІЗНЕСУ У 2024



Успішними прикладами реалізованих проєктів ветеранами та членами їх сімей є: відкриття ферми по вирощування гігантської прісноводної креветки, ферми з вирощування екологічних огірків, проєкт "Сушена радість"- ветеранський проєкт з виробництва м'ясних снєків-джерків, заснування видавництва «Мрієлов», створення екосадиб для реабілітації ветеранів, ветеранські СТО, виробництво дронів та іншої

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

продукції подвійного призначення, швейне, меблеве виробництво, реставрація, відкриття кав'ярень та міні-пекарні, салонів краси, створення кіно та анімації, перевезення вантажів, надання послуг з верхолазних робіт та інші проекти.

Для підтримки та популяризації ветеранського бізнесу у Львівській міській територіальній громаді проваджуються й інші заходи.

Так, створена мапа ветеранських бізнесів. На мапі можна легко знайти майже 50 бізнесів, що належать ветеранам та отримати інформацію про їхні послуги та продукцію. Мапа сприяє розвитку ветеранського підприємництва, допомагаючи ветеранам адаптуватися до мирного життя та зміцнювати економіку нашої громади.

Також, проводимо ознакування ветеранських бізнесів, щоб мешканці міста та гості могли їх підтримати, купуючи їх товари чи користуючись їхніми послугами.

Ще одним інструментом підтримки ветеранського бізнесу, який застосовується у Львівській громаді є організація та проведення ветеранських ярмарків. На ярмарках містяни та гості міста мають можливість придбати продукцію створену ветеранами, поспілкуватись та підтримати ветеранський бізнес.

Продовжуючи напрацьовані напрямки підтримки ветеранського бізнесу маємо плани та завдання щодо їх удосконалення та покращення становища ветеранського бізнесу. Так серед іншого планується подальша популяризація ветеранського бізнесу, менторство та наставництво, робота з працедавцями для ветеранів, які у пошуках роботи, співпраця з бізнесом щодо до забезпечення доступності маломобільних верств населення в т.ч. ветеранів.

Ми розуміємо, що практика підтримки ветеранського бізнесу є надзвичайно важливою для розвитку громади, оскільки вона сприяє не лише соціальній інтеграції ветеранів, але й економічному розвитку, створенню нових робочих місць, посиленню громадянської активності та залученню міжнародного досвіду. Успішна реалізація таких програм підвищує ефективність місцевого самоврядування та робить громаду більш стійкою, інноваційною та готовою до викликів сучасності.

Література

1. Про затвердження Положення про ваучерну підтримку бізнесу в період воєнного стану: ухвала від 29.11.2018 №4252 /Документи ЛМР.

URL:[https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/265025A83E32585DC2258361004B3827?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/265025A83E32585DC2258361004B3827?OpenDocument)

2. Про затвердження програми "Відвага до бізнесу: грантова підтримка підприємницької діяльності ветеранів та членів їхніх сімей": ухвала від 16.05.2024 № 4738 /Документи ЛМР

URL:[https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/626EF5A2334CA170C2258B2D0026EAB7?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/626EF5A2334CA170C2258B2D0026EAB7?OpenDocument)

3. Дослідження Українського ветеранського фонду "Портрет ветерана. Блок: "Потреби ветеранів"

URL:<https://veteranfund.com.ua/analitics/needs-of-veterans-2023/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Ярослав Журавель,

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму,

Руслан Панчишин,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму,

Тетяна Сохар,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму,

Грантові проєкти як додаткове джерело надходження ресурсів для відновлення територіальних громад

Сучасний стан реалізації законодавства України про відновлення територіальних громад дозволяє стверджувати про проблему недостатнього рівня ресурсів, необхідних для усунення наслідків повномасштабного вторгнення російського окупанта на територію України. Ця проблема спричинена тим, що коштів державного та місцевих бюджетів недостатньо для покриття витрат, пов'язаних з відновленням усіх постраждалих територіальних громад.

Однак пошук шляхів вирішення цієї проблеми змушує громади шукати ресурси поза громадою і навіть поза державою. Серед дієвих механізмів фінансування окремих проєктів відновлення територіальних громад варто відмітити участь громад в грантових програмах. Грантові програми – це вид фінансової допомоги, що надається організаціям, установам, громадам чи навіть окремим особам для реалізації конкретних проєктів або ініціатив. Зазвичай гранти надаються міжнародними фондами, урядовими чи неурядовими організаціями, а також корпораціями. Основною умовою отримання гранту є використання коштів саме на заявлену мету, яку визначено в проєкті. Українські територіальні громади мають широкий спектр можливостей для участі у грантових програмах. Завдяки децентралізації громади отримали більшу автономію, що дозволяє їм ініціювати власні проєкти та залучати кошти з зовнішніх джерел. Нижче розглянемо ключові аспекти участі.

Донорами таких програм для громад можуть бути міждержавні організації (Урядові організації ООН (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), ЮНІСЕФ, Світовий банк, Проект «Місцевий розвиток орієнтований на громаду (СВА), тощо) та Європейського Союзу (Європейська комісія, Рада Європи, ОБСЄ)), урядові донори (Агенство США з міжнародного розвитку (USAID), Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA), Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) та ін.), або посольств іноземних держав в Україні (США, ФРН, Норвегії тощо)), суспільні (наприклад німецькі фонди політичних партій – Фонд К.Аденаура, Фонд Ф.Наумана, PHARE- Програма демократії, Міжнародний Вишеградський фонд), приватні донори (від таких як міжнародний фонд «Відродження» Дж.Сороса та Фонд Рокфеллера до невеликих сімейних фондів як Фонд Кнута і Аліси Валенберґів, Фонд Раскоба заохочення католицької діяльності),

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

корпоративні донори (Компанія «Монсанто», Інститут нетрадиційного газу компанії «Шелл») [1].

Деякі громади України, усвідомивши корисність таких проєктних програм, навіть почали створювати окремі проєктні офіси при органах місцевого самоврядування, які координують грантову діяльність громади (грантові заявки яких часто здійснювалися досить хаотично). Зокрема хорошим прикладом цього є досвід Вінницької територіальної громади. Так, в рамках програми EU4Culture Європейського Союзу Департамент культури Вінницької міської ради розробляв Стратегію розвитку культури громади до 2025 року. В межах проєкту у Вінниці відбувалося багато різних заходів, зокрема резиденція Sun територія. Це територія колишнього дитячого санаторію імені Коцюбинського, яка знаходиться в одному з районів нашого міста, і департамент культури спільно з декількома німецькими ГО, за підтримки цієї програми, зараз розробляють план відновлення цього простору [2].

Маючи подібний досвід по всій Україні органи місцевого самоврядування (*далі* - ОМС) зобов'язані діяти у відповідності до законодавства, як того вимагає норма частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [3]. Звідси випливає, що межі та способи діяльності ОМС щодо їх участі у грантових програмах мають бути врегульовані на рівні закону.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» термін «грантові програми» згадується лише один раз у пункті 25¹ статті 26, відповідно до якого до повноважень місцевих рад належить «утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тому числі програм *грантової*, конкурсної або позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів» [4]. Законом України «Про засади державної регіональної політики» до джерел фінансування державної регіональної політики законодавець віднесено в тому числі «кошти, що надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги і *грантів* Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ» [5]. Отже, в законодавстві України немає окремого акту чи статті в профільних законах, де б концептуально визначалися загальні для всіх ОМС засади такої діяльності.

Але відсутність такого регулювання по своїй суті не є проблемою, поряд з такими реальними викликами як брак фахівців, високу конкуренцію серед грантерів та складність звітності. Так, далеко не всі громади мають досвідчених людей, які вміють працювати з грантовими заявками. А навчання співробітників через семінари чи тренінги займає багато часу і залучення фахівців. При цьому важливо готувати унікальні та добре продумані грантові проєкти і вміти відповідати високим вимогам до звітності, що може бути особливо складним завданням для невеликих територіальних громад.

Отже, з-поміж багатьох варіантів джерел фінансування програм відновлення територіальних громад досить успішним є участь ОМС в грантових проєктах. Саме завдяки залученим коштам ззовні громади, виконавши поставлені завдання і чітко про них відзвітувавши, громади економлять кошти з державного та місцевих бюджетів і при цьому розвивають свої міжнародні зв'язки. Це в умовах воєнного стану реально дозволяє громадам бути фінансово самостійними при вирішенні проблем свого відновлення за окремими програмами.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Література

1. Інформація щодо здобуття грантів. Режим доступу: <https://dub.dp.gov.ua/services/informatsiia-shchodo-zdobuttia-hrantiv> (дата звернення: 10.01.2025р.)
2. М.Леванчук. Досвід реалізації проєктів за підтримки програм ЄС: можливості для громад. Режим доступу: <https://cedos.org.ua/events/dosvid-realizacziyi-proyektiv-za-pidtrymky-program-yes-mozhlyvosti-dlya-gromad-2/> (дата звернення: 10.01.2025р.)
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.01.2025р.)
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.01.2025р.)
5. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?find=1&text#Text> (дата звернення: 10.01.2025р.)

Ігор Діордіца

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри приватного та публічного права
Київського національного університету технологій та дизайну

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗЕЛЕНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЗУМНИХ МІСТ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Із початку російської агресії у 2022 році всі без виключення територіальні громади України зіштовхнулись з невіданими до цього часу безпрецедентними викликами. Більше того, численні міста та села були знищені вщент або зазнали значних руйнувань, а критична інфраструктура як міст, так і цілих регіонів стала об'єктом цілеспрямованих ударів з боку ворога.

Агресивна та варварська війна московського режиму проти Української держави зумовлюють необхідність нового контекстуального осмислення будь-якої реформи крізь призму передусім смарт відновлення/відбудови та розвитку громад. Автор переконаний, що таке відновлення, відбудова та подальший розвиток громад має ґрунтуватися на європейських принципах зеленої трансформації смарт-міст як основи архітекτονіки післявоєнної модернізації України [1].

У контексті реалізації реформи децентралізації в Україні, розвиток тематики зеленої трансформації смарт-міст має чітко корелюватися із прагненнями центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування щодо нагальної необхідності *розроблення дієвої системи принципів такої трансформації*.

На моє переконання, основною передумовою для вироблення чітких критеріїв для визначення зазначених вище принципів та усвідомлення їх сутності слугуватиме аналіз Європейського зеленого курсу через призму архітекτονіки післявоєнної модернізації громад в Україні [2, с. 102].

Також вважаю за необхідне вказати на ті основні нормативні акти та аналітичні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

висновки, прийняті на рівні ЄС із сегменту Європейського зеленого курсу [3], які автором були опрацьовані та прийняті до уваги при виробленні принципів зеленої трансформації смарт-міст в Україні, а саме:

1. Регламенти, директиви та рішення Європейського парламенту та Європейської ради і резолюції Європейського парламенту:

1.1. Регламент (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року, що встановлює основу для досягнення кліматичної нейтральності та вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 401/2009 та (ЄС) 2018/1999 («Європейське законодавство про клімат»).

1.2. Регламент (ЄС) 2018/842 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про обов'язкове щорічне скорочення викидів парникових газів державами-членами з 2021 по 2030 рік, сприяючи кліматичним діям для виконання зобов'язань за Паризькою угодою та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 525/2013.

1.3. Регламент (ЄС) 2018/1999 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним союзом і кліматичні заходи, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 663/2009 та (ЄС) № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради, Директиви 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/EU, 2012/27/EU та 2013/30/EU Європейського парламенту та Ради, Директиви Ради 2009/119/ЄС та (EU) 2015 р. /652 та скасовує Регламент (ЄС) № 525/2013 Європейського Парламенту та Ради.

1.4. Регламент (ЄС) 2024/1735 Європейського Парламенту та Ради від 13 червня 2024 року про встановлення рамок заходів для зміцнення європейської виробничої екосистеми з нульовою ефективністю та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724.

1.5. Директива 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 жовтня 2003 р. про встановлення системи торгівлі дозволами на викиди парникових газів у межах Союзу та про внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС.

1.6. Директива 2012/27/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність, яка вносить зміни до Директив 2009/125/ЄС та 2010/30/ЄС та скасовує Директиви 2004/8/ЄС та 2006/32 /ЄС.

1.7. Директива (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел.

1.8. Директива 2010/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 травня 2010 року про енергетичну ефективність будівель.

1.9. Директива (ЄС) 2023/1791 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року про енергоефективність та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2023/955.

1.10. Директива (ЄС) 2024/1275 Європейського Парламенту та Ради від 24 квітня 2024 року про енергетичну ефективність будівель.

1.11. Директива (ЄС) 2024/3019 Європейського Парламенту та Ради від 27 листопада 2024 року щодо очищення міських стічних вод.

1.12. Резолюція Європейського парламенту від 13 березня 2018 року про роль регіонів і міст ЄС у виконанні Паризької угоди COP 21 про зміну клімату (2017/2006(INI)).

1.13. Резолюція Європейського парламенту від 3 липня 2018 року про роль міст в інституційній структурі Союзу (2017/2037(INI)).

1.14. Резолюція Європейського парламенту від 17 вересня 2020 року про Європейський рік зеленіших міст 2022 (2019/2805(RSP)).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

1.15. Рішення (ЄС) 2022/591 Європейського парламенту та Ради від 6 квітня 2022 року щодо Загальної програми дій Союзу з навколишнього середовища до 2030 року.

2. Повідомлення Європейської Комісії до Європейського парламенту, Європейської ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів.

2.1. Європейська зелена угода COM/2019/640 від 11.12.2019.

2.2. Промисловий план «Зеленої угоди» (COM/2023/62) від 01.02.2023.

2.3. План дій ЄС «Шлях до здорової планети для всіх» : «До нульового забруднення повітря, води та ґрунту» COM(2021) 400 від 12.05.2021.

3. Висновки та резолюції Європейського комітету регіонів.

3.1. Висновок Європейського комітету регіонів — Розвиток потенціалу та синергії ініціатив ЄС «Зелена угода» для регіонів і міст COR 2023/00229 від 26.10.2023.

3.2. Висновок Комітету регіонів «Міста майбутнього: екологічно та соціально стійкі міста» 2012/C 277/04 від 13.09.2012.

3.3. Резолюція Європейського комітету регіонів - Зелена угода у партнерстві з місцевою та регіональною владою (2020/C 79/01) від 10.03.2020.

3.4. Висновок Комітету регіонів «Енергоефективність у містах і регіонах — акцент на відмінності між сільськими районами та містами» 2012/C 225/06 від 27.07.2012.

3.5. Висновок Європейського комітету регіонів — Екологічний перехід — Який баланс між соціальною прийнятністю та екологічними імперативами з точки зору міст і регіонів з метою створення стійких громад? (2022/C 375/06) від 30.09.2022.

3.6. Висновок Європейського комітету регіонів — Запровадження зелених бюджетів на місцевому та регіональному рівнях (2022/C 375/07) від 30.09.2022.

3.7. Висновок Європейського комітету регіонів щодо малих міських територій як ключових учасників управління справедливим переходом (2023/C 79/08) від 02.03.2023.

3.8. Резолюція Європейського комітету регіонів — Пріоритети Європейського комітету регіонів на 2020-2025 роки — Європа ближча до людей через її села, міста та регіони (2020/C 324/02) від 01.10.2020.

Висновуючи положення зазначених вище нормативних актів та аналітичних висновків, переконаний, що найбільш доцільним буде *класифікувати принципи зеленої трансформації смарт-міст за їх змістом, а саме на загальні та секторальні:*

1. Загальні – це принципи, що притаманні всій сфері зеленої трансформації смарт-міст.

2. Секторальні – стосуються окремих секторів зазначеної сфери.

Отже, на переконання автора, архітектура ключових «зелених» принципів трансформації смарт-міст в Україні на етапі післявоєнної модернізації громад має включати такі елементи:

I. Загальні принципи:

1. Стратегічне фокусування, планування та прийняття системних рішень.

2. Прозорість, відкритість та публічність.

3. Свідоме відновлення/відбудова із використанням найсучасніших доступних технологій та практик.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

4. *Справедливий «зелений» перехід як передумова стійкого та сталого розвитку смарт-міст та громад.*

5. *Зелене бюджетування.*

II. Секторальні принципи:

1. *Декарбонізація опалення та охолодження в містах.*

2. *Глибока модернізація будівельного фонду смарт-міст.*

3. *Глибока модернізація енергоефективних контрактів для приватних домогосподарств.*

4. *Модернізація «Малих гігантів» (міст та селищ поза мегаполісами).*

5. *Енергетичний менеджмент.*

6. *Геопросторові механізми для смарт-міст.*

7. *Використання електросамокатів, електроскутерів та електровелосипедів у містах.*

Література

1. Діордіца І.В., Циганин Я.М. Правові напрями удосконалення діяльності Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2024. 85 (2). С. 316-321. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.2.47>

2. Діордіца І. В., Журавель Я.В. Інноваційність концепту «Smart city» та юридичні механізми забезпечення його кібербезпеки в умовах реформування територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2023. № 1. С. 99–105. DOI <https://doi.org/10.32782/39221437>

3. EUR-Lex: EU law. An official website of the European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Володимир Демиденко,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ

Місцеві бюджети в умовах правового режиму воєнного стану в Україні та їх еволюційний потенціал

В умовах триваючого повномасштабного вторгнення росії, зростання терористичної складової на об'єкти критичної інфраструктури Української держави, посилення кількості та модифікації кібератак держави-терориста потребує особливої уваги забезпечення стійкості фінансової системи України.

Асекурація національної фінансової стабільності передбачає комплекс заходів усунення системних ризиків фінансового сектору як на державному, так і на муніципальному рівнях. При цьому вагомість фінансової стійкості на муніципальному рівні в жодній мірі не уступає важливості забезпечення фінансової стабільності на загальнодержавному рівні.

Більше того, в сучасних умовах правового режиму воєнного стану в Україні забезпечення життєдіяльності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, добровільно об'єднаних територіальних громад є першочерговим обов'язком відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Від їх ініціативності, кваліфікованості, оперативності, професійності нині фактично

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

залежить можливість члена територіальної громади реалізувати значний спектр конституційних та, зокрема, муніципальних прав, свобод і законних інтересів особи.

Разом з тим, рівень взаємозалежності між муніципальною фінансовою стійкістю й відповідною дієвістю муніципальної влади та утвердженням і забезпеченням конституційних та, зокрема, муніципальних прав, свобод і законних інтересів особи буде лише посилюватися в перспективних умовах зменшення інтенсивності воєнної агресії проти України та послідуною нагальною потребою післявоєнного відновлення економічно привабливих деокупованих територій України. Адже найбільш ефективно забезпечити відновлення звільнених територій України можливо лише за умови безпосереднього залучення до цього процесу муніципальної влади на основі принципу субсидіарності.

Доцільно зауважити, що в зв'язку, перш за все, з воєнною агресією проти України та низкою інших послідууючих об'єктивних взаємозалежних причин рівень наповнення як державного, так і місцевих бюджетів за рахунок власних податків і зборів є на сьогодні незадовільним та, на жаль, з роками війни буде лише погіршуватися. Як наслідок, стабільність фінансової системи України на державному та місцевому рівнях нині, багато в чому, забезпечується за рахунок фінансової допомоги держав-партнерів України, міжнародних фінансових інституцій. Проте є обґрунтовані побоювання, що зовнішня фінансова підтримка України в майбутньому буде лише зменшуватися. Наведене обумовлює пошук ефективних шляхів наповнення державного та місцевих бюджетів.

Саме такі чинники послужили для прийняття резонансного Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану» від 10 жовтня 2024 року № 4015-IX [4]. Варто зазначити, що зараз доволі важко спрогнозувати фінансові, економічні, соціальні, політичні, військові та інші наслідки від дії цього Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану» від 10 жовтня 2024 року № 4015-IX в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Окрім того, в сучасних умовах правового режиму воєнного стану особливої ваги набуває питання збалансованого підходу щодо джерел наповнення місцевих бюджетів в Україні.

Варто зауважити, що в 2023 році Верховна Рада України внесла зміни до Бюджетного кодексу України відповідно до яких із доходів місцевих бюджетів було вилучено на користь державного бюджету частину ПДФО від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу [3].

Внесення вказаних бюджетних змін вагомо негативно позначилося фінансовій основі реалізації права на місцеве самоврядування. В низці територіальних громад виникли суттєві проблеми в реалізації завдань і функцій, покладених на органи місцевого самоврядування.

Зокрема, за результатами оцінювання фінансової спроможності муніципальної влади 182 територіальних громад (або 12,7% від загальної кількості) мають критичний рівень спроможності, 247 (17,2%) – низький. Тобто, 429 громад (29,8%) належать до найнижчих категорій спроможності. Критичний рівень зафіксовано серед громад 16 областей [1].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

При цьому, варто наголосити, що ПДФО є критично важливим у системі фінансового вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в Україні, оскільки, по-перше, частка ПДФО, що надходить до бюджетів низових ланок, в Україні значно вища – 64%, ніж в інших країнах (для порівняння: Польща – 39,34%, Німеччина – 15%, Швейцарія – 20,5%); по-друге, в основу формули розрахунку податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці закладено лише один показник – ПДФО, тоді як більшість країн використовують весь обсяг податкових надходжень (Німеччина, Польща) або податковий потенціал (Швейцарія) [7].

Як наслідок, основним викликом для системи горизонтального вирівнювання під час війни стала виражена залежність доходів місцевих бюджетів від ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців. У регіональному розрізі у 2022 р. темпи зростання цього показника порівняно з попереднім варіювали з 2,3 до 10,6 разів. Натомість у територіальних громадах суттєво знизилась обсяги ПДФО з інших доходів. У регіональному розрізі приріст обсягів доходів місцевих бюджетів від ПДФО без «військового» відбувся виключно в безпечних західних регіонах. Натомість у частково окупованих та прифронтових регіонах у 2022 р. порівняно з попереднім роком обсяг ПДФО без «військового» зменшився на 17-74,5% [8, с. 111].

З огляду на наведене, Уряд України 30 грудня 2022 року прийняв Постанову Кабінет Міністрів за № 1477 "Про затвердження Порядку та умов надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації" [6].

Окрім того, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 8 листопада 2023 року № 3428-IX зобов'язав Уряд передбачити у Державному бюджеті України на 2024 рік розподіл частини додаткової дотації для компенсації зменшення ресурсів місцевих бюджетів у 2024 році порівняно з 2021 роком у зв'язку із зарахуванням у 2024 році частини «військового» ПДФО до державного бюджету [3].

Як наслідок, Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» від 9 листопада 2023 року №3460-IX встановлено на 2024 рік додаткову дотацію в обсязі 33,4 млрд гривень. Частину такої додаткової дотації, а саме 13,1 млрд гривень відповідно до Закону України за №3460-IX передбачено розподіл між місцевими бюджетами, а саме: 9,7 млрд гривень між 418 бюджетами територіальних громад та 3,4 млрд гривень – між 6 обласними бюджетами [5].

Проте, на основі узагальнення проведеного Асоціацією міст України за інформацією територіальних громад, частина з них при розподілі не отримали відповідної компенсації втрат «військового» ПДФО, як це передбачено Законом №3428-IX [2]. Як наслідок, це суттєво посилює дисбаланс місцевих бюджетів та є вагомим перешкодою для повноцінної реалізації права на місцеве самоврядування в низці територіальних громад.

З огляду на наведене, нині – в умовах зростання терористичної складової агресивної війни росії проти України, особливої ваги набуває питання пошуку та реалізації оптимальних рішень щодо посилення муніципальної фінансової стійкості, віднайдіння науково обґрунтованого компромісу між розміром місцевих податків і зборів та необхідністю збереження бізнес активності та легальної економіки, утворення юридичних запобіжників від формування та зростання тіньової економіки,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

збалансованого підходу щодо реалізації фіскальної функції держави на загальнодержавному та муніципальному рівнях.

Література

1. Венцель В., Герасимчук І., Казюк Я. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/otsinka-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-za-pidsumkamy-2023-roku/>
2. Громади мають отримати компенсацію «силового» ПДФО. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/gromady-mayut-otrymaty-kompensaciyu-sylovogo-pdf>
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України: Закон України від 8 листопада 2023 року № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text>
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану: Закон України від 10 жовтня 2024 року № 4015-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4015-IX#Text>
5. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 9 листопада 2023 року №3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-IX#Text>
6. Про затвердження Порядку та умов надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації: Постанова Кабінет Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1477. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF/ed20221230#Text>
7. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Моделі фінансового вирівнювання: світова практика. Фінанси України. 2020. № 2. С. 25-37. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.02.025>
8. Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Зміни у розподілі доходів від ПДФО як виклик для системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах війни. Регіональна економіка. 2023. №3. С. 110-120. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-3-10>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

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

**Організаційно-правові засади створення регіональних Центрів
підготовки громадян до національного спротиву на базі комунальних установ
обласних рад в умовах воєнного стану: сучасний погляд
та перспективи розвитку**

Мілітаризація суспільства, як показує досвід російсько-української війни сприймається переважно як право населення на самозахист від агресора. Люди повинні розуміти, що вони мають розраховувати на власні сили, зокрема вміти захищати свої домівки від ворога або власною зброєю, або зброєю, яку надасть держава, боронити свою територіальну громаду і вміти поводитися в екстремальних ситуаціях. За три роки війни, українське суспільство певною мірою зрозуміло, що війна — це частина нашої реальності, і усвідомлює необхідність мілітаризації, з якою насамперед в деякого асоціюється право на володіння зброєю і вміння у законний спосіб нею користуватися в цілях оборони.

Добровольчі батальйони територіальної оборони та ДФТГ, вмотивовані громадяни виявилися на початковому етапі війни більш ефективними, порівняно з формуваннями ЗСУ у веденні бойових дій, зокрема в обороні населених пунктів громад. Саме успішні дії добровольчих формувань тоді, дозволили зберегти такі обласні центри як Суми та Чернігів та активно здійснювали оборону столиці – м. Києва.

“Суми втримали не ЗСУ, не Міністерство внутрішніх справ — територіальну оборону набрати там теж не встигли, — а саме добровольці територіальної оборони, тобто ДФТГ, яке створили за тих умов пересічні громадяни територіальної громади, які взяли в руки зброю — або свою, або ту, що залишилась на складах, — і дали відсіч ворогу”[1].

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

Захист Батьківщини, територіальної цілісності та суверенітету України є конституційним обов'язком громадян. Виконання ними військового обов'язку забезпечують державні органи, органи місцевого самоврядування, військові формування, підприємства, установи, організації та територіальні центри рекрутингу. Відповідно до законів України “Про оборону України”, “Про основи національного спротиву” місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період” [2,], забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів інфраструктури у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, та виконують інші завдання у сфері оборони України[3].

Метою національного спротиву є підвищення обороноздатності держави,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

надання обороні України всеохоплюючого характеру, сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву[2]. Організація та проведення теоретичних, прикладних, практичних та інших заходів, спрямованих на набуття мешканцями територіальних громад знань та практичних вмінь, необхідних для захисту країни.

Відповідно, на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 30.08.2023 №26097/1/1-23 до листа Офісу Президента України від 18.08.2023 №41-01/1388 щодо розгляду питання можливості створення регіональних (обласних) центрів підготовки населення до національного спротиву (далі, - Центр нацспротиву) на базі комунальних установ за прикладом Закарпатського центру підготовки населення до національного спротиву Міністерством оборони України, в межах компетенції, був здійснений моніторинг (анкетування) обласних, Київської міської військових адміністрацій, щодо виконання вищезазначеного доручення.

Станом на 31.12.2024 року у 12 областях та місті Києві створено Центри нацспротиву, а саме: в Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Кіровоградській (один у Олександрійському районі), Львівській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Тернопільській (формальні ознаки), Харківській, Хмельницькій областях.

Довідково: З метою належної організації на території Олександрійського району Кіровоградської області підготовки населення до національного спротиву розпорядженням начальника районної військової адміністрації від 22 листопада 2023 року № 199-р "Про деякі питання підготовки населення Олександрійського району до національного спротиву" було утворено та забезпечується функціонування Центру підготовки населення до національного спротиву Олександрійського району.

Оцінка спроможностей створених Центрів нацспротиву показує, що аудиторний фонд, матеріально-технічна, навчально-методична база в наявності, штат інструкторів сформований.

Наприклад, переважна більшість вже функціонуючих Центрів нацспротиву територіальних громад областей мають у штаті або залучають за погодженням з командирами штурмових бригад ЗСУ, ССО, Сил ТрО ЗСУ ветеранів/учасників бойових дій повномасштабної війни до проведення занять за напрямками підготовки, це такі Центри нацспротиву, як Київської обласної військової адміністрації 100 відсотків від штатної чисельності ветерани/учасники бойових дій; Харківської ОВА – 90 відсотків; Вінницька – 100; Хмельницька – 40; Закарпатська ОВА – 50; Дніпропетровська ОВА – 30 тощо. В областях, де ще не створені Центри нацспротиву на базі комунальних установ обласних рад, Міністерством оборони України, Міністерством у справах ветеранів України надається організаційна та методична допомога щодо необхідності залучення Центрів ветеранського розвитку, волонтерських організацій, інших інститутів громадянського суспільства до підготовки громадян до національного спротиву.

Не створено у 12 областях, а саме: Донецькій, Херсонській, Луганській (повноцінне створення Центрів нацспротиву буде можливе після здійснення деокупаційних та стабілізаційних заходів, створення відповідних комунальних установ та забезпечення їх необхідною матеріально-технічною базою), Волинській, Одеській, Житомирській, Івано-Франківській, Запорізькій, Рівненській, Черкаській (діє сектор з підготовки громадян до національного спротиву Черкаського обласного молодіжного ресурсного центру) Чернігівській, Чернівецькій областях.

Довідково. Так, Луганською обласною військовою адміністрацією

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

організовано системну роботу на базі утворених 37 ВПО-хабах для жителів Луганської області з проведення заходів з підготовки населення до національного спротиву, здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи стосовно виконання громадянами України конституційного обов'язку по захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності держави, а також проведення роз'яснення Законів України “Про основи національного спротиву”, “Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності”, інших нормативно-правових актів.

Донецькою обласною військовою адміністрацією 28 листопада 2024 року створена Платформа «Центр єдності та національного спротиву» на базі комунальної установи “Донецький обласний молодіжний центр, метою якого є створення ефективної системи взаємодії між громадянським суспільством, державними органами та партнерами для протидії викликам, які стоять перед Донеччиною та Україною в умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну, та зміцнення національної єдності. Заходами платформи за 1 місяць роботи охоплено 1800 осіб.

З метою забезпечення територіальної цілісності, захисту та оборони держави, виконання вимог Закону України «Про основи національного спротиву», підготовки населення і територій до національного спротиву, забезпечення безперервної життєдіяльності територіальних громад під час воєнного стану та відповідно пункту 22 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] були затверджені місцевими органами влади **цільові регіональні програми**, де передбачені обсяги фінансування заходів підготовки громадян до національного спротиву у 2024/2025 у 16 областях України та м. Києві, з них:

на рівні обласних рад, Донецька, Дніпропетровська, Закарпатська, Кіровоградська, Київська, Львівська, Миколаївська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, Чернівецька;

цільові районні (міські, селищні, сільські) програми з підготовки територіальної оборони та підготовки населення до національного спротиву: Одеська, Івано-Франківська, Сумська, Полтавська.

Не прийняті у Рівненській, Вінницькій, Волинській, Житомирській, Тернопільській, Луганській, Херсонській областях.

Наприклад: У Рівненській області окрема цільова програма – не приймалася. Одночасно, в області діє Програма забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи в Рівненській області на 2024 - 2026 роки. Так, у Завданні II. щодо військово-патріотичного виховання та підготовки молоді до служби в Збройних Силах України, Національній гвардії України та Державній прикордонній службі передбачено такий захід: “Оплата заходів з підготовки підрозділів територіальної оборони та підготовки населення до національного спротиву на базі навчальних закладів Товариства сприяння обороні України (інших закладів)”.

Висновки. Разом з тим, необхідно зазначити, що моніторинг виконання Доручення Прем'єр-міністра України висвітлив проблемні питання, які потребують вирішення щодо нормативно-правового врегулювання, організації, матеріально-технічного, навчально-методичного забезпечення створення та функціонування Центрів нацспротиву на базі комунальних установ обласних рад, а саме:

- законодавче визначення Центру підготовки громадян до національного спротиву;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

-
- у цільових регіональних програмах (обласних, районних) рад територіальних громад обов'язково передбачити джерела фінансування регіональних Центрів підготовки громадян до національного спротиву;
 - створення єдиної організаційної структури регіональних (обласних) Центрів підготовки до національного спротиву;
 - розробка та затвердження уніфікованої організаційної структури регіональних (обласних) Центрів підготовки населення до національного спротиву та їх осередків, яка включатиме:
 - типові Положення/статuti центрів нацспротиву, штатний розклад та чисельність інструкторського складу;
 - єдине планування, облік та звітність.
 - на підставі внесених законодавчих змін у підзаконному нормативному акті, Постановою Кабінету Міністрів України передбачити розробку дорожньої карти впровадження єдиної системи створення (обласних) Центрів нацспротиву, порядку їх функціонування та розробку методичних рекомендацій щодо матеріально-технічного, навчально-методичного та іншого забезпечення тощо;
 - визначити профільний структурний підрозділ в обласних Київській військових адміністраціях, який б відповідав за організацію в Центрах підготовки громадян до національного спротиву;
 - з метою ефективної організації роботи Центрів з підготовки громадян до національного спротиву вважається необхідним погодження кандидатури керівника Центру нацспротиву з профільним Департаментом/управлінням обласної військової/державної адміністрації, який відповідає за підготовку громадян до національного спротиву, перед призначенням його на посаду головою обласної, міської ради відповідно до п.10 ст. 42 та ст 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Література

1. Про досвід Ізраїлю, Німеччини, Франції, Польщі див.: Цивільно-військове співробітництво у захисті населення під час війни в Україні. — Центр Разумкова, <https://razumkov.org.ua/images/2024/02/2024-Sunhurovskyi-CIVIL-WAR-1-F.pdf>.
2. Про основи національного спротиву [Електронний ресурс] : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX // Верховна Рада України. Законодавство України. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
3. Закон України «Про оборону України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] - Режим доступу: [//zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Валерій Воротін,

доктор наук з державного управління, професор,
дійсний член Академії економічних наук України,
завідувач кафедри публічного управління
Державної екологічної академії Міндовкілля,

Василь Проданик,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту
міжнародних відносин та соціальних наук, ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗГУРТОВАНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРАТЕГІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Наша регіональна та місцева політика спрямована на розширення можливостей громад, зокрема в умовах воєнного стану. Можливо це надасть більший самостійності та ресурсної потужності громадам щодо забезпечення Перемоги та подальшого відновлення України. Економічний розвиток та ефективна і розумна регіональна політика допоможуть нам досягти цих цілей. Лише децентралізацією неможливо змінити нинішню складну ситуацію, а щоб зробити наші громади сильнішими та успішнішими, потрібні інструменти європейської регіональної політики та циркулярна модель, яка використовує умови для циркуляції розвитку. Також потрібні нові ресурси та механізми управління для зміцнення потенціалу місцевих управлінських інститутів.

Стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави та її територій, важливим етапом процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, визначаючих хід робіт з досягнення поставлених завдань.

Сучасні ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі (механізмах і інструментах) публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері стратегічного бачення розвитку державотворення в Україні. Воєнний стан формує особливу та унікальну модель управління в державі та регіонах. Подальше формування розвинених ринкових відносин у національній господарській практиці з потужними регіонами та субрегіонами – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління та адміністрування. В цій системі особлива роль стратегічного бачення ефективного регіонального розвитку за сучасних умов подальшого реформування всієї управлінської та безпекової системи в Україні не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості в умовах реальних загроз існування держави.

Формування нових економічних і управлінських систем, інститутів у нових геостратегічних реаліях лишається необхідним в складних умовах воєнного стану в Україні. Стратегічне бачення європейського майбутнього держави, дієве та згуртоване публічне управління (державне управління та місцеве самоврядування) є не просто гаслом, а реалію та визначальною вимогою нашої Перемоги над рф. Цим підтверджується безальтернативність управлінського поступу на шляху формування

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

нації самоврядних громад і муніципалізму, як найкращого способу демократичного та вільного управління в повоєнній європейській державі.

Будь-яка наука характеризується властивими тільки їй законами та закономірностями. У науці управління також є свої закони та закономірності. Об'єктивні закони управління, на відміну від державних (правових) законів, що регулюють суспільні відносини, це описувані науковою теорією істотні, необхідні та повторювані загальні форми взаємозв'язків між керуючим суб'єктом і керованим об'єктом, між системою управління і соціальним середовищем.

Закони управління виражають необхідність і загальність тих сторін, моментів управлінської діяльності та відносин, які історично складаються, закріплюються і відтворюються в структурі та функціях управління.

Закономірні (законом обумовлені) структурні та функціональні взаємозв'язки не діють з неминучістю, а реалізуються в вигляді тенденцій, що пробиваються через безліч конкретних явищ і обставин, індивідуальних актів поведінки та дій, що підкоряються імовірнісними «правилами гри». Реалізація законів залежить від багатьох умов (змінних), але, перш за все від керуючого суб'єкта, його знань, здібностей, але також і від керованого об'єкта [1].

У наукових дослідженнях управління склалася парадоксальна ситуація: починаючи з 90-х років минулого століття, проблеми законів і закономірностей управління не розглядаються. Це викликалось складнощами перехідного періоду, а сьогодні умовами воєнного стану.

Науковці публічного управління вважають, що закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності публічного управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. На нашу думку ці явища мають суттєві відрізнєння, оскільки закони діють постійно на відміну від закономірностей, які тільки певний час актуальні, зокрема в умовах воєнного стану.

У сфері публічного управління виділяють такі основні закони як: єдності системи управління, пропорційності суб'єкта та об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації, співвідносності керуючої та керованої систем [2].

Слід розрізняти поняття закону та закономірностей. Закономірність – це термін, який відображає стан речей, що об'єктивно існує в реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот, управлінських структур). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії. Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Системи управління є відкритими, значний вплив на їх стан справляють фактори зовнішнього оточення.

Знаменно, що Європейська рада вирішила розпочати переговори про вступ України до ЄС. Для України відкрились нові можливості, успіх від яких тепер залежить від нас. Відповідно вже сформовані важливі напрями формування дієздатних територіальних громад і реального місцевого самоврядування:

- євроінтеграційні інструменти регіонального та місцевого розвитку;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

-
- посилення спроможностей місцевих інституцій;
 - вплив євроінтеграційних процесів на українське бізнес-середовище.

Безперечно, що дорога до ЄС не буде легкою та попереду чимало труднощів. Тому рух до ЄС - це має бути величезна праця на кожному рівні – національному, регіональному та місцевому. Не буде вмикання тумблера – раз і ми в ЄС. Всі східноєвропейські країни працювали напружено, щоб стати повноправним членом ЄС. Це складний процес, який охоплює комплекс політичних, юридичних, економічних, культурних і інших управлінських завдань і пріоритетів.

В сучасних умовах воєнного стану, наша мета - не просити допомоги по всіх позиціях, а Перемогти ворога та стати сильними, європейськими, вільними і конкурентоспроможними.

Відзначимо, що в рекомендаціях Єврокомісії є 9 головних блоків, серед яких на першому місці – реформа публічного управління. А чому не корупція, економіка, судова реформа, про які йдеться в наступних пунктах? Бо без ефективних публічних політик і практик професіоналізації, без інституційної спроможності системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, ми не зможемо досягти Перемоги та господарських результатів.

Очевидно, що в таких складних умовах, тематика євроінтеграції стане однією з пріоритетних для всіх суб'єктів державного управління, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та представників бізнесу.

Сьогодні багато говорять про політику згуртованості. Що це? В Україні ця згуртованість набирає вже конкретного смислу в умовах війни та реалізації під час повоєнного відновлення.

Важливо, що Рада ЄС прийняла резолюції, які визначають її позицію щодо ключових механізмів формування механізму координації. Висновки ляжуть в основу роботи Європейської Комісії щодо законодавчої підтримки переговорів і політики координації в наступні роки. Підкреслюється, що політика згуртованості має бути ключовим стовпом ЄС і, з цією метою, підтримувати зміцнення економічної, соціальної та територіальної інтеграції ЄС і зменшення регіональних диспропорцій.

Хоча політика згуртованості є підходом для всіх регіонів ЄС, менш розвиненим регіонам слід надавати більш цілеспрямовану та адаптовану підтримку. Особливу увагу слід приділяти потребам сільських районів, субрегіонів, які постраждали від індустріалізації, і найменш заселених районів на півночі, а також районів, які страждають від серйозних і постійних природних або демографічних проблем, таких як островні, прикордонні та гірські райони.

Важливо, щоб Європейська Комісія систематично розглядала потреби віддалених громад і регіонів та вплив своїх законодавчих пропозицій на ці території. Рада також наголошує на необхідності вимірювання та оцінки конкретних потреб різних типів землі, а також вирішення проблем окремих і проблемних територій.

Нагадуючи про ключову роль політики згуртованості в подоланні останніх криз, Рада ЄС вважає, що вона може адаптуватися до нових і непередбачуваних подій, зберігаючи при цьому свій довгостроковий перехідний характер і структурні цілі.

Європейську комісію просять розробити варіанти, які краще допоможуть регіонам протистояти низці нових викликів, включаючи воєнний

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

стан, демографічні тенденції, міграцію, зелені та цифрові переходи, а також подальше спрямування інвестицій у реформи, що сприяють зростанню.

Рада нагадує про важливість спільного управління та принципу партнерства для скоординованого підходу, а також забезпечення територіального підходу у його розвитку та програмуванні. Це також заохочуватиме зусилля щодо подальшого спрощення адміністрування механізму координації, одночасно забезпечуючи високі стандарти запобігання та боротьби з шахрайством і корупцією.

Слід зазначити, що Європейська Комісія також намагалася забезпечити взаємодоповнюваність між політикою координації та іншими відповідними європейськими політиками та ініціативами на етапі їх розробки та полегшити оперативну координацію між програмами, що підтримують співпрацю між місцевими громадами та регіонами.

На нашу думку, сьогодні можна порівняти практичний досвід України та ЄС у сфері підвищення соціальної згуртованості, провести комплексний аналіз нормативного контролю європейської політики згуртованості та прогалів у регіональній та місцевій політиці української держави, а також у розробці та апробації концепції координації, а потім і стратегії у сфері управлінських зв'язків з громадськістю.

Цикл планування до 2027 року включає п'ять ключових положень ЄС щодо Політики згуртованості (Cohesion Policy). Усі вони спрямовані на інституційну підтримку країн ЄС, зокрема:

1. Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про встановлення загальних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Європейського фонду морського судноплавства, рибальства та аквакультури та фінансові правила для них і для Фонду притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики.

2. Регламент (ЄС) 2021/1059 Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо цілей європейського територіального співробітництва (Interreg), які підтримуються Європейським фондом регіонального розвитку та зовнішніми фінансовими інструментами.

3. Регламент (ЄС) 2021/1058 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2020 року про Європейський фонд регіонального розвитку та Фонд згуртування.

4. Регламент (ЄС) 2021/1057 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про заснування Європейського соціального фонду плюс (ESF+) та скасування Регламенту (ЄС) № 1296/2013.

5. Регламент (ЄС) 2021/1056 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про створення Фонду справедливого переходу.

А.Ф.Ткачук та його колеги з Інституту громадянського суспільства ретельно та оперативно відпрацювали. Зокрема, оприлюднили текст неофіційного перекладу Регламенту (ЄС) 2021/1056. Європейський Союз створив новий Фонд справедливого переходу (FTF) для підтримки населення, економіки та навколишнього середовища територій, які відчувають серйозні економічні та соціальні проблеми, пов'язані з процесом переходу до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

енергетичних і кліматичних цілей Європейського Союзу до 2030 року [2].

Зокрема, ФСП надає фінансову підтримку проектам реалізації територіального плану справедливого переходу. Його розроблено та затверджено відповідними територіями держав-членів Європейського Союзу.

Використання можливостей FSP допоможе Україні прискорити екологічний перехід. Гарантує створення нових робочих місць і сприяє майбутньому технологічному розвитку після Перемоги. Це також сприятиме інтеграції України в економіку ЄС, а також підтримуватиме зусилля щодо досягнення стандартів і цілей ЄС у сферах клімату та енергетики [3].

І на кінець. В грудні 2023 року, презентовано проект оновленої Державної стратегії регіонального розвитку, який представляла команда Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури. Вже сьогодні обговорюються цілі та пріоритети регіонального та місцевого розвитку до 2027 року, а також механізми та інструменти підтримки діяльності в сфері відновлення та стратегічного розвитку на різних рівнях публічного управління. До ключових завдань соціально-економічного розвитку регіонів розробники відносять розвиток людського капіталу та регіональної економіки, ліквідацію та відновлення пошкодженої інфраструктури, вплив на регіональний розвиток зміни навколишнього середовища та клімату (у тому числі й внаслідок війни) [4].

Вважаємо, що сьогодні потребує суттєве оновлення вся регіональна системи управління, оскільки вона не готова до реальної інтеграції в ЄС, зокрема в умовах воєнного стану. Можливо необхідні суттєві пропозиції в цьому напрямку та наша робота допоможе в цій частині реформи публічного управління та його складової місцевого самоврядування, яку пропонує ЄС і потребує повоєнний розвиток держави.

Література

1. V.Vorotin. Public Management of Risks and Threats in the Conditions of the Martial Law of the European State. DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.1004455> IntechOpen. P. 1-17.
2. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/g-031-a-1-2021_1059-interreg_ua_14122023.pdf
3. URL: <https://www.csi.org.ua/news/reglament-yevropejskogo-parlamentu-ta-rady-vid-24-chervnya-2021-roku-2021-1059/>
4. Nataliia Vorotina, Oleg Koval, Valerii Vorotin, Vasyl Prodanyk, Andrii Shynkarov. Legal foundations and features of public administration in the budgetary sphere in Ukraine and abroad. *Rivista di scienze giuridiche a cura della facoltà di giurisprudenza dell'università cattolica di Milano/vp vita e pensiero indice* n. 2/2023. p. 247-262. (Scopus). DOI: 10.26350/18277942_000122

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Сергій Чернов,

доктор наук з державного управління, професор,
Директор Навчально-наукового інституту сталого розвитку територій
Державної екологічної академії Міндовкілля.

Валерій Воротін,

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління
Державної екологічної академії Міндовкілля.

ПРІОРИТЕТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПЕРЕМОГИ

Сучасні глибокі ринкові перетворення, що відбуваються в національній економіці останнім часом, супроводжуються значними інституційними змінами в управлінській системі (механізмах і інструментах), особливо в частині стратегічного бачення європейського шляху згуртованого та сталого розвитку і подальшого вільного державного будівництва в Україні після Перемоги.

В цілому, умови воєнного стан формують особливу та унікальну модель публічного управління державою та регіонами в такі часи. Ця модель ще буде нами досліджена, оскільки сьогодні тільки можливо побачити перші результати військово-цивільних механізмів управління та регулювання, зокрема на рівні громад і окремих територій.

Вважаємо, що стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління на місцевому рівні є подальше формування розвинених ринкових відносин у національній економічній практиці з потужними регіонами та субрегіонами. У цій системі важлива особлива роль стратегічного бачення ефективного регіонального та місцевого розвитку в сучасних умовах воєнного стану та подальшого оновлення всієї системи управління та безпеки в Україні після Перемоги та проведення демократичних виборів у державі. Ці пріоритети (вектори руху) не тільки не зменшуються, а навпаки зростають і набувають нової якості та ефективності в складних умовах реальної загрози існуванню нашої держави.

Сучасна парадигма згуртованої регіональної та місцевої політик спрямована на зміцнення громад, особливо в умовах реальної європейської інтеграції. Можливо, це дасть громадам більшу незалежність і ресурсний потенціал для забезпечення Перемоги та подальшого економічного відновлення України.

Досягти цих цілей нам допоможе дієвий економічний розвиток і оновлена регіональна та місцева політика. Сама по собі оновлена парадигма регіональної та місцевої політики не може змінити нинішню складну ситуацію, і щоб зробити наші громади сильнішими та успішнішими, нам потрібні інструменти європейської регіональної та місцевої політики згуртованості та практика європейських стратегій державотворення на всіх рівнях, які використовують умови для швидкого розвитку та зростання, зокрема після війн на їх територіях.

Відзначимо, що нові ресурси та механізми публічного управління також необхідні для посилення спроможності місцевих органів влади, які будуть займатись оновленням українських громад і територій після Перемоги над рф. Також важливе стратегічне планування (бачення) за європейськими нормами, яке може виступити

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

основою всіх життєво важливих процесів післявоєнного розвитку держави та її територій, новим етапом процесу модернізації публічного управління, що визначить механізми та інструменти, ефективні методи та засоби, які необхідні для досягнення поставлених цілей оновлення соціально-економічного потенціалу держави та її регіонів.

Формування нових економічних і управлінських систем, інститутів у нових геостратегічних реаліях залишається необхідним у важких умовах воєнного стану в Україні. Бачення європейського майбутнього держави, ефективного та згуртованого публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування) є не просто гаслом, а реальністю та визначальною умовою нашої Перемоги над рф.

Відзначимо, що кожна наука характеризується своїми унікальними теоретичними законами та закономірностями. Наука управління також має свої закони та закономірності, об'єктивна дія яких обмежується в умовах воєнного стану в Україні. Об'єктивні закони управління, на відміну від державних (правових) законів, що регулюють суспільні відносини, є істотними, необхідними і повторюваними загальними формами зв'язків між суб'єктом управління та керованим об'єктом, між системою управління та соціальним і господарським середовищем.

Закони управління виражають необхідність і загальність тих сторін, моментів управлінської діяльності та відносин, які історично складаються, закріплюються і відтворюються в структурі та функціях управління.

Закономірні структурно-функціональні взаємозв'язки не обов'язково діють у кризових (воєнних) ситуаціях, а реалізуються у вигляді певних тенденцій, що прориваються через безліч конкретних явищ і безпекових обставин, окремих актів поведінки і дій, які регулюються імовірнісними «правилами гри». Реалізація теоретичних законів залежить від багатьох умов (змінних), але перш за все від суб'єкта управління, його знань, умінь, особливо в таких складних умовах [1, с. 27].

На нашу думку, необхідно розрізняти поняття закону та закономірності. Закономірність – це поняття, яке відображає стан речей, що об'єктивно існує в реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот, структур управління). Їх пізнання та узагальнення є основою для формулювання законів як обов'язкової складової кожної наукової теорії. Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, постійні та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що сприяє розкриттю їх сутності та внутрішнього змісту. Системи управління є відкритими, на їх стан істотний вплив мають фактори зовнішнього середовища.

Вчені в галузі публічного управління вважають, що закони та закономірності управління відображають найважливіші, необхідні, постійні та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність і внутрішній зміст. Закони та закономірності публічного управління часто розглядають як одне поняття, оскільки вони мають багато спільного: по-перше, вони мають об'єктивний характер; по-друге, вони формуються на основі розкриття зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, а також притаманних кожному з них внутрішніх взаємозв'язків, а також відносин із зовнішнім середовищем. На наш погляд, ці явища мають суттєві відмінності, оскільки закони діють безперервно, на відміну від закономірностей, які діють лише певний час, зокрема в умовах воєнного стану.

Згадаємо, що в сфері публічного управління виділяють такі основні закономірності, як: єдність системи управління, пропорційність суб'єкта та об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації, взаємозв'язок системи

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

управління, механізмів і інструментів [2, с. 17].

І на кінець. У наукових дослідженнях публічного управління склалася парадоксальна ситуація: з 1990-х років не розглядаються співвідношення між законами та закономірностями в управлінській сфері. Це було зумовлено труднощами перехідного періоду та сьогодні умовами воєнного стану, але ми це зробимо вже після Перемоги над рф, зокрема в контексті європейського державотворення та впровадження політики згуртованості в Україні.

Література

1. Chechel, O., Bashuk, A., Tsykhovska, E., Vorotin, V., Mukovoz, V., Prodanyk, V. (2022). Reform of state regulation of production and transportation of hydrogen on the territory of European states in the context of positive practice of the EU. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 3 (13 (117)), p. 78–90. (SCOPUS). <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.260329>
2. Nataliia Vorotina, Oleg Koval, Valerii Vorotin, Vasyl Prodanyk, Andrii Shynkarov. (2023). Legal foundations and features of public administration in the budgetary sphere in Ukraine and abroad. *Rivista di scienze giuridiche a cura della facoltà di giurisprudenza dell'università cattolica di Milano/vp vita e pensiero indice n. 2/2023*. p. 247-262. (SCOPUS). https://doi.org/10.26350/18277942_000122

Руслан Бедрій,

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

Роль публічно-приватного партнерства у розвитку комунального сектора економіки в умовах воєнного стану в Україні

Новітня історія України ніби поділилась а дві частини – до і після 24 лютого 2022 року, коли розпочалось російське збройне вторгнення та був запроваджений воєнний стан [1]. Сьогодні в нашій державі існують нові реалії в усіх сферах функціонування територіальних громад та їх органів, інших публічних інституцій, інститутів громадянського суспільства, жителів громад.

Проте, війна не зупинила вітчизняної муніципальної реформи, розпочатої зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році, мета якої - формування ефективного місцевого самоврядування, підвищення економічної спроможності територіальних громад шляхом передачі повноважень і матеріально-фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень.

Російська збройна агресія в Україні дещо уповільнила реалізацію реформи децентралізації влади, спричинивши величезні економічні збитки. Так, за даними дослідження, проведеного аналітичним підрозділом Київської школи економіки (KSE Institute), станом на січень 2024 року загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі держави, становила близько \$155 млрд. При цьому, найбільшою часткою у загальному обсязі прямих збитків залишаються втрати житлового фонду (\$ 58,9 млрд.), серед яких: 222 тис. – приватні будинки; 27 тис. – багатоквартирні будинки; 526 гуртожитків [2].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Масштаб збитків відрізняється в кожній області країни. Так, більше руйнувань є звичайно у прифронтових регіонах, щодо тилкових областей - у них зросла кількість мешканців за рахунок внутрішньо переміщених осіб, що також спричинило додаткове навантаження на місцеву інфраструктуру. Руйнування житлового фонду в областях, де не відбувалися активні бойові дії є відносно незначними. Натомість найбільше постраждали від руйнування житла – Донецька, Луганська, Харківська, Херсонська, Київська та Чернігівська області.

Крім того, за даними на січень 2024 р. зруйновано або пошкоджено 78 малих, середніх та великих приватних підприємств, а також 348 держпідприємств. Внаслідок бойових дій зростає сума прямих збитків від зруйнованої інфраструктури енергетичної галузі (близько \$ 9 млрд.), агропромислового комплексу (\$ 8,7 млрд.). Також, на початок 2024 р. зріс розмір збитків у сферах ЖКГ – \$ 4,5 млрд. та охорони здоров'я – до \$ 3,1 млрд. [2]. Слід враховувати, що зазначені збитки продовжують зростати і на сьогоднішній день їх розмір уже значно більший.

Сьогодні, в умовах воєнного стану, дуже актуальними та непростими завданнями держави і місцевої влади є подолання наслідків російського збройного вторгнення, відновлення зруйнованої промислової та іншої інфраструктури, вміла організація роботи комунального сектора економіки.

Варто зазначити, що багатоманітність завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територіальних громад, обумовлює необхідність широкого використання договірних форм взаємовідносин самоврядних інституцій із підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності. Характерна особливість цих відносин полягає у тому, що органи місцевого самоврядування виступають у них не в якості владно уповноваженої сторони, а як рівноправний партнер, який реалізує свою управлінську функцію з метою ефективного задоволення потреб жителів громади [3, с.140].

Так, відповідно до підпункту 7 пункту «а» ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 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, міст [4]. За своєю природою це можуть бути договори про спільну діяльність, договори підряду (в тому числі на капітальне будівництво), договори перевезення, оренди, концесії.

У цьому контексті вважаємо за доцільне торкнутися проблематики публічно-приватного партнерства, яке переважно ґрунтується на договорах концесії, договорах про спільну діяльність тощо. Слід зазначити, що публічно-приватне партнерство, тобто партнерство влади та бізнесу в інфраструктурних галузях, у спеціальній юридичній літературі 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 є інфраструктурні муніципальні системи житлово-комунальної сфери, теплопостачання, водопостачання, водовідведення тощо [5, с. 287].

Світовий досвід та вітчизняні реалії засвідчують найбільше поширення партнерських відносин саме на місцевому рівні. У цьому сенсі доцільно вести мову про комунально-приватне (або муніципально-приватне) партнерство, як вид публічно-приватного партнерства. Так, на думку фахівців, комунально-приватне

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

партнерство на тлі економічної та фінансової нестабільності в Україні, виступає однією з пріоритетних форм взаємодії місцевої влади та бізнесу [6, с. 275].

Це обумовлюється низкою чинників. По-перше, муніципально-приватне партнерство є способом підвищення ефективності управління комунальною власністю, бо контролюється відразу двома суб'єктами – публічним та приватним. По-друге, муніципально-приватне партнерство виступає засобом залучення інвестицій до сфер житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти тощо. По-третє, муніципально-приватне партнерство значною мірою сприяє розвитку місцевої інфраструктури та підвищенню якості надання комунальних послуг населенню.

При цьому, система організації взаємовідносин влади та бізнесу має охоплювати сукупність організаційних заходів, пов'язаних: 1) із розробкою цільових програм соціально-економічного розвитку; 2) із організацією муніципально-приватного підприємництва; 3) з розробкою системи укладення контрактів; 4) з визначенням різних організаційно-правових форм (довічне управління, оренда, концесія, траст) володіння та користування майном, що перебуває у комунальній власності; 5) із створенням системи соціального партнерства [6].

Актуальною на сьогоднішній день залишається проблема відсутності правової регламентації питань муніципально-приватного партнерства в Україні. Виняток становить Концепція розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, що визначає і окремі аспекти муніципально-приватного партнерства. При цьому, на наш погляд, важливу роль у регулюванні партнерських відносин місцевої влади та бізнесу повинен відіграти профільний Закон про місцеве самоврядування, у статті 4 якого серед основних принципів місцевого самоврядування можна було б закріпити і принцип муніципально-приватного партнерства.

Нагадаємо, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» був прийнятий 1 липня 2010 року та набув чинності у жовтні 2010 року [7]. Вбачається, що принципи державно-приватного партнерства, визначені цим Законом, можна застосовувати і до комунально-приватного партнерства.

Реалії воєнного часу в державі вплинули і на практику укладення та реалізації договорів публічно-приватного партнерства. Так, за даними Міністерства економіки України, станом на 01.01.2024 на умовах державно-приватного партнерства було укладено 198 договорів, з яких реалізується 22 (10 – концесійних, 6 – про спільну діяльність, 6 – інші), 166 договорів не реалізуються (116 – не виконуються, 51 – розірвані/закінчився строк дії), 10 призупинені в зв'язку із російською збройною агресією [8].

Варто зазначити, що повномасштабна війна, розгорнута російською федерацією після 24 лютого 2022 року, суттєво вплинула на пріоритети розвитку багатьох територіальних громад в Україні, перенісши їх з площини забезпечення сталого економічного розвитку у площину гарантування безпеки для своїх жителів та економічного «виживання».

Вважаємо, що для територіальних громад, які функціонують на територіях, де не відбуваються воєнні дії (західні, центральні регіони держави), першочерговими завданнями мають бути наступні: забезпечення стабільної життєдіяльності таких громад, створення умов для належного розвитку у них комунального сектора економіки, що суттєво буде залежати від рівня реалізації проектів публічно-приватного партнерства. Це сприятиме підтримці у цих громадах релокованого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

(переміщеного) бізнесу, а також організації у них надання матеріальної та технічної допомоги Збройним Силам України, забезпеченню прав внутрішньо переміщених осіб.

Крім того, переконані, що розвиток у територіальних громадах публічно-приватного партнерства буде суттєвим чинником для їх відновлення та економічного зростання у післявоєнний період.

Література

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n34> >(дата звернення: 03.01.2025)
2. Загальна сума збитків, завданих інфраструктурі України, зросла до майже \$155 млрд. – оцінка KSE Institute станом на січень 2024 року. URL: <https://kse.ua>(дата звернення: 03.01.2025)
3. Бедрій Р.Б. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. Підприємництво, господарство і право. 2017. №5. С. 138-142.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).
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. - С. 273-294.
6. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк, 2013. 524 с.
7. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524 (дата звернення: 04.01.2025)
8. Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. URL:<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 04.01.2025)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Дмитро Майстро,
адвокат, депутат Запорізької обласної ради VII, VIII скликання, голова
постійної депутатської комісії Запорізької обласної ради з питань місцевого
самоврядування та адміністративно-територіального устрою
Руслана Максакова,
в.о. завідувача кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права Національного університету
«Запорізька політехніка», доктор юридичних наук, професор

Статус депутатів обласної ради: до питання про визначення завдань муніципальної реформи в умовах воєнного стану

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану, функціонування органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування здійснюється з особливостями, що встановлені Законом України від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану» [1] (далі - Закон). При цьому Закон прямо не передбачає автоматичного припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Крім того, вказаний Закон передбачає, що органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Відповідно до положень ч. 3 ст. 10 згаданого Закону, повноваження обласних та районних рад можуть передаватись відповідним військовим адміністраціям, а працівники виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради можуть увільнятися від виконання посадових обов'язків. Це можливе у трьох випадках: 1) у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, 2) у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або 3) у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення. Реалізація згаданих положень Закону на практиці призвела до виявлення в чинному законодавстві прогалини, щодо визначення статусу депутатів таких рад, зокрема обсягу їх повноважень або взагалі існування у них будь-яких повноважень. Так, на підставі Постанови Верховної Ради України «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» від 21 березня 2024 року № 3625-IX [2], 30 березня 2024 року повноваження Запорізької обласної ради було передано відповідній військовій адміністрації. При цьому органи державної влади продовжують вимагати від депутатів Запорізької обласної ради виконання окремих їх повноважень: зокрема, представники Національного агентства з питань запобігання корупції наголошують на необхідності подання депутатами Запорізької обласної ради щорічної декларації, бо за офіційною позицією НАЗК «у разі утворення військової адміністрації населених пунктів, обласної чи районної військової адміністрації депутати місцевих рад продовжують перебувати у статусі депутата міської ради і продовжують бути суб'єктами декларування, хоч і не здійснюють відповідних повноважень» [3]. Подібної позиції дотримується і Запорізька обласна військова адміністрація зазначаючи, що «Закон не містить приписів, які б передбачали дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради у зв'язку

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

із передачею повноважень ради відповідній військовій адміністрації, тому повноваження депутатів Запорізької обласної ради на сьогодні не припинені. За приписами розділів II, III Закону статус депутата місцевої ради поєднує в собі два напрямки здійснення ним повноважень — повноваження у раді та її органах, а також у виборчому окрузі.” [4]. Розуміючи так зазначені положення згадуваних законів, Запорізька обласна військова адміністрація просить враховувати цю позицію при реалізації повноважень депутатів Запорізької обласної ради. Виходить ситуація, що з позиції НАЗК та Запорізької обласної військової адміністрації депутати Запорізької обласної ради мають продовжувати виконувати передбачені законодавством обов'язки без існування механізмів забезпечення реалізації своїх повноважень.

Діаметрально протилежну позицію з цього питання має Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі - Комітет). З позиції Комітету “...законодавчі приписи нерозривно пов'язують здійснення повноважень депутатами місцевих рад в індивідуальному порядку із функціонуванням відповідного представницького органу місцевого самоврядування в цілому.” [5]. Роз'яснюючи ситуацію щодо передання повноважень обласної ради військовій адміністрації Комітет зазначає, що нездійснення повноважень передбачає можливість для ради поточного скликання (без проведення місцевих виборів) повернутися до здійснення своїх повноважень після припинення діяльності військових адміністрацій, строк повноважень яких обмежувався періодом дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування. Про таке поновлення йдеться у абзаці другому ч. 4 ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану». Норми зазначеного Закону, з позиції Комітету, не передбачають дострокового припинення повноважень місцевих рад, а лише тимчасове нездійснення ними своїх повноважень і з моменту прийняття Верховною Радою України вказаної Постанови Запорізька обласна військова адміністрація та її начальник здійснюють увесь обсяг повноважень Запорізької обласної ради, передбачених Конституцією та законами України.

Отже, в правозастосовній практиці виникла ситуація діаметрально протилежного тлумачення норм Закону «Про правовий режим воєнного стану» щодо передачі повноважень обласних рад військовим адміністраціям в частині визначення статусу депутатів цих рад та існування в них повноважень та обсягу цих повноважень.

Проблемним в плані тлумачення та правозастосування виявилось й питання реалізації приписів Закону «Про правовий режим воєнного стану» в частині увільнення від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату обласної ради повноваження якої були передані обласній військовій адміністрації. Так, наприклад, на підставі Розпорядження голови обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації Запорізької обласної військової адміністрації від 03.04.2024 за №2-ор-к «Про дострокове припинення повноважень заступника голови Запорізької обласної ради» (далі - Розпорядження) було достроково припинено повноваження заступника голови Запорізької обласної ради без припинення його повноважень як депутата Запорізької обласної ради та звільнено його з посади заступника голови Запорізької обласної ради. Такі дії з боку військової адміністрації пояснювалися тим, що наслідком прийняття Верховною Радою Постанови №3625-IX є те, що до повноважень голови обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації перейшли, зокрема, і повноваження ради щодо дострокового припинення повноважень голови ради, його

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

першого заступника та заступників, а також дострокового припинення повноважень депутатів обласної ради. Але ж при цьому видаючи таке Розпорядження представники військової адміністрації забули, що діяльність суб'єкта владних повноважень здійснюється у відповідності до спеціально-дозвільного типу правового регулювання, яке побудовано на основі конституційного принципу відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України положеннями якої визначено, що 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. Застосування такого принципу суттєво обмежує суб'єктів владних повноважень у виборі варіантів чи моделі своєї поведінки, а також забезпечує використання ними владних повноважень виключно в межах закону і тим самим істотно обмежує можливі зловживання з боку цих органів та їхніх посадових осіб. Виходячи з цього слід нагадати, що положеннями Закону «Про правовий режим воєнного стану» в разі передачі повноважень обласної ради відповідній військовій адміністрації для представників останньої передбачено лише можливість увільнення працівників виконавчого апарату обласної ради від виконання посадових обов'язків. Увільнення не передбачає звільнення, це різні за суттю і наслідками процедури. Результатом помилкового тлумачення військовою адміністрацією норм Закону «Про правовий режим воєнного стану» і відповідного їх неправомірного застосування стало звернення звільненого заступника голови Запорізької обласної ради до суду. Рішенням суду Розпорядження було визнано протиправним та скасовано, а заступника голови Запорізької обласної ради було поновлено на посаді зі стягненням з Запорізької обласної ради на його користь середнього заробітку [6].

Отже, в умовах здійснення місцевого самоврядування під час воєнного стану виникли проблеми однакового тлумачення та правозастосування норм Закону «Про правовий режим воєнного стану» в частині реалізації його положень щодо припинення повноважень обласних рад в разі передачі цих повноважень військовим адміністраціям та можливостей увільнення працівників виконавчого апарату такої ради. Вирішення цієї ситуації можливе шляхом внесення відповідних змін до законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про статус депутатів місцевих рад”, а саме: щодо особливостей функціонування окремих інститутів місцевого самоврядування в період воєнного стану за умов утворення на їх території військових адміністрацій та в разі застосування на цих територіях положень ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану». Це і має стати одним із пріоритетних завдань муніципальної реформи в умовах воєнного стану.

Література

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.01.2025).
2. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова Верховної Ради України від 21 березня 2024 р. № 3625-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.01.2025).
3. Чи є декларантами депутати місцевих рад, замість яких функціонують військові адміністрації? Офіційний вебсайт Національного агентства з питань

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

запобігання корупції : URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/ii-sub-yekty-deklaruvannya/#post6194> (дата звернення: 06.01.2025).

4. Відповідь Запорізької обласної військової адміністрації від 07.11.2024 р. № 20-М-1975-2 на звернення депутата Запорізької обласної ради Д.Майстра від 25.10.2024 (вхід. № 20-М-1975-2 від 28.10.2024) про надання роз'яснень щодо прав та обов'язків, якими наділений депутат Запорізької обласної ради на період здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником обласної військової адміністрації повноважень, передбачених ч.3 ст. 10 та ч. 3 ст. 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану».

5. Відповідь Комітета Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 05.12.2024 на депутатське звернення Майстра Д.М. щодо надання роз'яснень законодавства стосовно обсягу повноважень депутатів Запорізької обласної ради в умовах здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрацією повноважень, передбачених ч.3 ст. 10 та ч. 3 ст. 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану».

6. Рішення Волинського окружного адміністративного суду у Справі № 140/7725/24 від 29 жовтня 2024 року про визнання протиправними та скасування розпоряджень, поновлення на посаді та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу (щодо поновлення на роботі заступника голови Запорізької обласної ради) // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122680137> (дата звернення: 08.01.2025).

Наталія Циганчук,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
цивільного, господарського та трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Про деякі питання призначення та звільнення керівників комунальних підприємств і закладів на період дії воєнного стану в Україні

Відповідно до ст. 43 Конституції України кожен має право на працю, на вибір професії та на трудову діяльність[1]. Регулювання відносин праці з різними категоріями працівників здійснюється на підставі цілого ряду законів та підзаконних нормативно-правових актів. Трудові відносини з керівниками комунальних підприємств і закладів мають свої особливості, оскільки при прийнятті та звільненні керівників застосовуються як норми чинного трудового законодавства, так і норми спеціальних законів. Не завжди вони співвідносяться між собою, що породжує конфліктні ситуації при їх реалізації на практиці та необхідність звернення працівників до суду за захистом своїх порушених прав. Особливо гостро ці питання постали у період запровадження військового стану в Україні та прийняття Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [2] і Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3].

Керівники комунальних підприємств і закладів призначаються на посади на конкурсній основі шляхом укладення контрактної форми трудового договору.

Слід зазначити, що на пленарних засіданнях районної, обласної, селищної,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

сільської рад повинен бути затверджений Порядок призначення керівника підприємства або закладу, що перебуває у комунальній власності територіальної громади. Саме згідно цього Порядку і має проводитись призначення.

Але, оскільки в комунальній власності можуть перебувати підприємства і заклади, які відносяться до різних галузей народного господарства, то органам місцевого самоврядування, як власникам майна, необхідно обов'язково враховувати спеціальні норми права, які розкривають особливості призначення на посади керівників підприємств та установ конкретних галузей.

Так, Кабінетом Міністрів України 21.08.2019 року була прийнята постанова № 792 «Про затвердження Порядку укладення контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я та типових форм контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я» [4].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» керівників комунальних закладів охорони здоров'я призначає на посаду уповноважений виконавчий орган управління власника закладу охорони здоров'я на конкурсній основі. Із переможцем конкурсу укладають контракт на строк від трьох до п'яти років [5].

Порядок проведення конкурсу та укладення контракту з керівником закладу культури незалежно від типу місцевості і кількості населення передбачено статтями 21-2 - 21-5 Закону України «Про культуру» [6] та Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо унормування конкурсної процедури призначення керівників комунальних закладів культури та формування базової мережі закладів культури» від 29.05.2023 року[7].

Відповідно до частини 3 статті 21 Кодексу законів про працю України особливою формою трудового договору є контракт, сфера застосування якого визначається законами України [8]. Він має укладатися в письмовій формі згідно із затвердженою типовою формою для відповідної організаційно-правової форми державного чи комунального закладу та містити умови про строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін, умови матеріального забезпечення та організації праці працівника. Контракт із керівником комунального підприємства чи закладу може бути припинений з підстав передбачених трудовим законодавством України, а також, додатково, з підстав передбачених у контракті, але з обов'язковим урахуванням гарантій, встановлених чинним законодавством. У разі закінчення терміну дії контракт може бути продовжено.

Отже, і при призначенні на посаду керівника комунального підприємства охорони здоров'я, і при призначенні керівника комунального закладу культури, обов'язково, перед укладенням контракту, має проводитися конкурс, а кандидат на посаду повинен відповідати визначеним нормами права критеріям щодо кваліфікації, освіти та досвіду роботи.

У зв'язку із запровадженням Указом Президента України від 24.04.2022 № 64/2022 [9] на території України воєнного стану через російську агресію, змінився порядок укладення контракту з керівниками комунальних закладів і підприємств. Як слідує зі статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3] у період дії воєнного стану призначення на посади керівників комунальних підприємств і установ може здійснюватися сільським, селищним, міським головою без конкурсного відбору. Але граничний строк перебування такого керівника на посаді не може бути більшим 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану. Продовження терміну дії раніше укладених контрактів, даний закон не передбачає.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Відповідно до пункту 10 частини 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] до повноважень сільського, селищного, міського голови відноситься призначення та звільнення з посад керівників комунальних підприємств, установ, організацій, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру» [6], якою закріплені питання регулювання трудових відносин з професійними творчими працівниками (художнім та артистичним персоналом). Призначення керівника проводиться за результатами співбесіди. Але хто проводить таку співбесіду і як це відбувається законодавством не визначено.

Претендент на посаду керівника повинен мати вищу освіту. Але Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5] та Закон України «Про культуру» [6] не містять вимоги щодо необхідності мати вищу профільну освіту. В зв'язку з цим можна зробити висновок, що претенденту на керівну посаду комунального підприємства або закладу достатньо мати вищу освіту за рівнем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», «Управління та адміністрування», «Державне управління». Однак, призначення на посаду без профільної освіти буде суперечити кваліфікаційним характеристикам професій працівників, що містяться у Довідниках кваліфікаційних характеристик професій працівників: випуск 78 «Охорона здоров'я», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я № 117 від 29 березня 2002 року[11]; випуск 81 «Культура та мистецтво», затвердженого наказом Міністерства культури № 168 від 14.04.2000 року[12]; випуск 84 «Діяльність у галузі драматичного мистецтва та інша розважальна діяльність», затвердженого наказом Міністерства культури № 32 від 04.02.2000 року[13].

З огляду на вищезазначене, та з метою уникнення конфліктних ситуацій при призначенні на посади керівників комунальних підприємств і закладів під час дії воєнного стану, без проведення конкурсу та без наявності спеціальної освіти і стажу роботи, сільські, селищні, міські голови мають застосовувати положення пункту 11 Довідника № 336, випуск 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності», затвердженого наказом Міністерства праці та соціальної політики України № 336 від 29 грудня 2004 року[14]. Співбесіду із претендентом на керівну посаду має проводити не одноособово сільський, селищний, міський голова, а постійна комісія ради за відповідним профілем або керівник профільного управління, відділу. Не може призначатися на керівну посаду особа, у якої закінчився термін дії другого контракту на даній посаді. У контракті необхідно обов'язково зазначати термін його дії з посиланням на положення статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[3], а також включити додаткові підстави для розірвання трудового договору, зокрема, порушення положень Закону України «Про запобігання корупції».

При призначенні особи на керівну посаду сільські, селищні, міські голови мають враховувати норми статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» в якій міститься перелік категорій працівників на яких не поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб»[15].

Література

1. Конституція України. Верховна Рада України; Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
2. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-ІХ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

3. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 року № 792 «Про затвердження Порядку укладення контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я та типових форм контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я» - https://zakononline.com.ua/documents/show/48190_764588

5. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII - <https://zakon.rada.gov.ua>

6. Закон України «Про культуру» від 14.12.2010 № 2778-VI - <https://zakon.rada.gov.ua>

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо унормування конкурсної процедури призначення керівників комунальних закладів культури та формування базової мережі закладів культури» від 29.05.2023 № 3120-IX - <https://zakon.rada.gov.ua>

8. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради Української РСР . – 1971. - № 50. – Ст. 375

9. Указ Президента України від 24.04.2022 № 64/2022 www.president.gov.ua

10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР - <https://zakon.rada.gov.ua>

11. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників випуск 78 «Охорона здоров'я», 2002 - <https://zakon.rada.gov.ua>

12. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників випуск 81 «Культура та мистецтво», 2000 - <https://zakon.rada.gov.ua>

13. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників випуск 84 «Діяльність у галузі драматичного мистецтва та інша розважальна діяльність», 2000 - <https://zakon.rada.gov.ua>

14. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників, випуск 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності», 2004- <https://zakon.rada.gov.ua>

15. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700- VII - <https://zakon.rada.gov.ua>

Яна Качан,

кандидат наук з державного управління, доцент
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Вплив муніципальної реформи на кадровий потенціал територіальних громад в умовах воєнного стану

Громада є ключовою одиницею соціального управління окремих територій. Сільське суспільство в нашій країні переживає суттєві трансформації, а місцеве управління зіштовхується з новими викликами: розвиток підприємств залишається уповільненим, адаптація соціального управління та роботи державної служби відбувається непросто, а механізм самоврядування місцевих жителів досі потребує вдосконалення. Дослідження процесів створення та розвитку кадрового потенціалу територіальних громад в умовах воєнного стану сприяє зміцненню їхніх функцій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

саморозвитку та обслуговування, а також покращенню взаємозв'язку між державними структурами та місцевим самоврядуванням у сфері реалізації їхніх завдань, адже спеціалісти, які обіймають посади згідно своїх навиків, вмінь та знань, є найдієвішою рушійною силою. Аналіз організаційно-економічних основ розвитку територіальних громад в Україні показав, що реформи децентралізації, включно з податковою децентралізацією, секторальні трансформації та реформування адміністративно-територіального устрою, яке привело до формування об'єднаних територіальних громад, закріпили розподіл відповідальності за розвиток територій на користь органів місцевого самоврядування. Це супроводжувалося передачею відповідних ресурсів і повноважень на місцевий рівень.

Одночасно такі зміни стали поштовхом до загострення проблеми неефективного та недостатнього використання ресурсів і можливостей громадами. Ігнорування цієї проблеми як на державному та регіональному рівнях, так і з боку органів місцевого самоврядування, сприяє її перетворенню на системну та посилює нерівномірність розвитку об'єднаних територіальних громад. Це є негативним фактором, адже зменшення диспропорцій у розвитку громад було однією з ключових цілей реформування. Поштовхом до створення таких проблем, став той факт, що кадровий потенціал, який повинен реалізовувати цілі реформування, і в умовах воєнного стану посилювати свою роботу, над покращенням рівня територіальних громад, не справляється з поставленими задачами сьогодення.

Дослідження даної теми обумовлено тим, що в сучасних умовах розвитку державотворення особливої важливості набуває пошук найбільш ефективного механізму управління кадровим потенціалом органів місцевого самоврядування, які є ключовою ланкою місцевої влади. Проблема розробки та впровадження дієвої кадрової політики таких органів особливо актуалізується на тлі реальних можливостей розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану.

Кадрова політика місцевих органів влади повинна базуватися на сучасних наукових досягненнях і практичних напрацюваннях як у сфері державного управління, так і публічного адміністрування, з урахуванням як національного, так і міжнародного (зокрема європейського) досвіду. Важливими є впровадження новітніх механізмів державного управління у рамках даної сфери, а також використання позитивного досвіду й сучасних технологій управління персоналом.

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, варто зосередитися на тому, що посада голів сільських і селищних рад є виборною і змінюється з певною періодичністю. У зв'язку з цим виникає гостра потреба в підвищенні професійного рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до законодавства України, а саме до Законів «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у частині вимог до кандидатів на посади голів міських, районних, сільських і селищних рад.

Суть запропонованих змін полягає в тому, щоб визначити обов'язковими такі критерії: кандидат на посаду голови повинен мати вищу освіту за однією з спеціальностей — публічне управління та адміністрування, державне управління, економіка, право, або менеджмент. Крім того, потрібно враховувати досвід роботи на керівних посадах в установах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування чи інших підприємствах та організаціях із тривалістю не менше п'яти років [1]

Дотримання хоча б цих двох умов значно підвищить управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування, сприятиме прийняттю професійніших

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

рішень і покращить якість роботи місцевих органів влади.

Однією з актуальних проблем залишається питання кадрового потенціалу в структурах відділів та управлінь органів місцевого самоврядування. Відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», кадрові призначення належать до компетенції голів територіальних громад. Їм надано право особисто, без використання конкурсних процедур, призначати фахівців на посади у виконавчі комітети сільських та селищних рад. Така практика значно ускладнює залучення висококваліфікованих спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування і обмежує можливість здійснення ефективного контролю за процесом добору кадрів. Більше того, це створює передумови для впровадження корупційних схем під час призначення на посади. У результаті мешканці територіальних громад фактично втрачають можливість впливати на кадрову політику органів місцевого самоврядування, що особливо критично за умов низького професійного рівня окремих посадових осіб.

Для вирішення зазначених проблем і створення спроможної територіальної громади необхідно розробити HR-концепцію. Вона виступатиме стратегічним планом дій для керівництва органу місцевого самоврядування, спрямованим на ефективне формування, розвиток і освоєння людських ресурсів з урахуванням змін в умовах воєнного стану.

HR-концепція має бути невід'ємною складовою загальної стратегії розвитку територіальної громади. Завдання управління кадровим потенціалом повинні узгоджуватися з основними цілями, визначеними для громади.

У межах цієї концепції необхідно враховувати вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на діяльність органу місцевого самоврядування. Це може зумовлювати потребу в коригуванні структури та чисельності персоналу, підвищенні рівня їхньої професійної компетентності, а також у вдосконаленні стилів і методів управління людськими ресурсами [2]

Для забезпечення ефективного функціонування кадрового механізму в побудові інституційно спроможної територіальної громади необхідно:

- стисло розробити методику визначення потреби у кадровому потенціалі, враховуючи чисельність населення громади та площу її території, а також створити відповідну структуру й оптимізовану штатну чисельність органів місцевого самоврядування;
- покращити систему навчання у вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти, орієнтовану на підготовку фахівців для місцевого самоврядування;
- запровадити спеціалізовані навчальні програми для посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У програмах акцент слід зробити на питаннях ефективного управління, зміцнення матеріальної й фінансової бази територіальних громад, а також на розвитку навичок проектного менеджменту.

Використання зазначених механізмів дозволить вирішити низку проблем, які виникають під час муніципальної реформи, а також сформулювати рекомендації, спрямовані на створення спроможних громад. Наприклад:

- внесення змін до законодавчої бази для розробки критеріїв щодо зайняття посад голови територіальної громади, його заступників та інших представників органів місцевого самоврядування, з урахуванням подій сьогодення та прогнозованістю змін в подальшому. Це необхідно для якісного кадрового

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих працівників;

- розробку методики визначення кадрової потреби залежно від чисельності населення територіальної громади та її територіальної площі, а також створення відповідної структури й штатної чисельності органів місцевого самоврядування.

Також запропоновано впровадження ефективної HR-концепції спрямованої на:

- формування організаційної культури в територіальних громадах, що передбачає злагоджену колективну роботу та мотивацію співробітників;
- визначення спільного бачення цілей, які мають бути чітко сформульованими чи, як мінімум, узгодженими всередині колективу;
- забезпечення ресурсів для вирішення організаційних питань, систематичної комунікації, не залежно від її спрямованості, підтримки швидких успіхів і постійної залученості керівництва у процес управління територіальною громадою;
- запровадження системи контролю діяльності органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації;
- стимулювання громадського контролю за діями місцевої влади;
- організацію партнерської взаємодії між владою, громадою й бізнесом, де кожен із партнерів зможе знайти свою роль і інтереси, зробивши внесок у розвиток громади та зміцнення її інституційної спроможності.

Література

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
2. Кондратенко Н., Величко В., Троян В., Аналіз стану та особливості розвитку територіальних громад в Україні. ЕКОНОМІКА ТА СУСПІЛЬСТВО Випуск 60 / 2024.

Ірина Завидняк

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики

Академії праці, соціальних відносин і туризму

«Кадровий голод» як одна з проблем відновлення територіальних громад

Повномасштабне вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року призвело до загибелі та поранення сотень тисяч людей. Мільйони українців були вимушені залишити свої домівки й стати внутрішньо переміщеними особами та біженцями. У свою чергу, чоловіки призовного віку були мобілізовані до Збройних Сил України, що призвело до скорочення робочої сили, тож, щороку кількість спеціалістів в Україні скорочується. Аналітики ринку праці в Україні фіксують тривожну тенденцію – хронічний брак кваліфікованих фахівців на вакансії стає дедалі помітнішим і переростає з тенденції у гостру проблему.

Так, наприкінці 2024 року все більша кількість представників публічної влади почали говорити про дефіцит робочої сили у різних галузях економіки, також цю проблему на протязі минулого року визнавав і сам Президент. Тож зараз нажаль, ми можемо з упевненістю говорити про те, що в державі настав катастрофічний

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

«кадровий голод».

У наш час, не існує офіційного, загальноприйнятого поняття «кадровий голод», і цей термін не використовується широко в економіці праці. Так, ряд науковців зазначає, що «кадровий голод» – це стан на ринку праці, при якому роботодавці стикаються з нестачею кваліфікованих спеціалістів, здатних задовольнити зростаючі потреби бізнесу [1]. Інші вказують на те, що «кадровий голод» – це нестача кваліфікованих кадрів для виконання трудових обов'язків на вакантних посадах [2].

Враховуючи існуючі на сьогодні в науці підходи до трактування дефініції «кадровий голод», вважаємо за потрібне визначити його, як стійку ринкову нерівновагу між попитом і пропозицією, при якій попит на необхідних працівників перевищує доступну кількісну пропозицію, готову працювати за заробітною платою та умовам праці у певному місці та у певний час.

Ще у липні 2022 року екс-міністр оборони України Олексій Резніков наголошував на тому, що в Збройних Силах України служить до 70 тисяч осіб, прикордонники – до 60 тисяч, Нацгвардія – до 90 тисяч, Національна поліція – до 100 тисяч, а на початку 2024 року Президент зауважив, що Українська Армія налічує вже понад 880 тисяч військовослужбовців. Зрозуміло, що майже всі ці люди працювали фахівцями у різних сферах, але після початку повномасштабної війни вони пішли захищати свою Батьківщину [3].

Звичайно, мобілізація призвела до вилучення з ринку праці значної кількості працездатних осіб, що спричинило дефіцит кадрів у багатьох сферах вітчизняної економіки. Це стосується таких галузей, як будівництво, транспорт, сільське господарство, медицина, освіта тощо. Окрім того, багато жінок були змушені взяти на себе додаткові зобов'язання та перепрофілюватися, що поступово призводить до зростання ще однієї проблеми – гендерної нерівності та нових соціальних викликів.

Говорячи про еміграцію, зауважимо, що тенденції також вкрай негативні. Дослідження проведені дослідницьким агентством Info Sapiens на замовлення Центру економічної стратегії вказують на те, що кінець 2024 року за кордоном перебуває близько 4,9 млн. українських біженців, переважна більшість з яких – жінки (65%) [4]. Наголосимо на тому, що зменшується й кількість молоді на теренах нашої держави, адже доволі багато з них вступили та продовжують вступати до навчальних закладів за кордоном.

Не менш тривожним фактом є те, що 70% біженців мають вищу освіту, що безпосередньо вказує на втрату українського інтелектуального та професійного потенціалу зокрема. На це безпосередньо впливають такі негативні чинники, як:

- а) низький рівень заробітної плати;
- б) несприятливі умови праці (перевантаження роботою, нестача ресурсів, низький рівень соціальної підтримки);
- в) відсутність стимулів для професійного розвитку (не можливість удосконалювати свої професійні навички та знання через відсутність фінансування чи доступних програм навчання);
- г) відсутність дієвих державних програм стимулювання, збереження та захисту кваліфікованих кадрів у різних галузях.

Нажаль, реалії такі, що більше 2 мільйонів українців можуть залишитися за кордоном і після завершення війни. Це призведе не тільки до втрат кваліфікованих кадрів, зниження ВВП України на 3,9-6,3% щорічно, а й до погіршення демографічної ситуації. Тож, наша держава втрачає молодих та працездатних людей, що негативно позначається як на короткострокових, так й на довгострокових перспективах її

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

розвитку.

Як можемо бачити, ситуація з еміграцією є критичною, тож на нашу думку, влада має діяти рішуче й розробити цілісну дієву стратегію збереження молодих та кваліфікованих кадрів, щоб зупинити та запобігти ще більшій демографічній та економічній кризі.

Вважаємо, що для стимулювання повернення українців необхідно задіяти цілий комплекс заходів, який включає:

- забезпечення безпеки;
- створення нових робочих місць із гідною заробітною платою;
- підтримку малого та середнього бізнесу;
- поліпшення умов життя в Україні;
- введення державних програм стимулювання повернення.

Безумовно важливою також є взаємодія з українською діаспорою за кордоном та розробка програм, які будуть направлені на спонукання співвітчизників до повернення та допомоги відновлювати країну.

Підбиваючи підсумки, хочемо зазначити, що для збереження чисельності українського народу на теренах України та створення умов для їх повернення, необхідні спільні зусилля влади, бізнесу та громадянського суспільства. При цьому одним із головних завдань має стати відродження економіки, створення підприємств та, відповідно, робочих місць, з гідною оплатою труда.

Література

1. URL:<https://www.dw.com/uk/kadrovij-golod-v-ukraini-kogo-brakue-i-so-moze-dopomogti2-a-71284586/a-71284586>
2. Лупашко А. Кадровий голод у сфері HoReCa: до чого ми йдемо і як це вирішити. Економічна правда. 2024. URL: <https://pravda.com.ua/columns/2024/08/28/718596/#>
3. URL: <https://www.pwc.com/ua/en/publications/2024/overcoming-personnel-hunger.pdf>
4. URL:<https://ces.org.ua/category/research-list/?tag=human-capital>

Олексій Шевченко,

експерт Громадської організації «Глобальна Організація Союзницького Лідерства» (Global Organization of Allied Leadership)

«Проблеми та законодавчі перспективи захисту земель від незаконної зміни цільового призначення та їх використання із застосуванням технологій штучного інтелекту в контексті реалізації повноважень територіальних громад»

Для держави, територіальних громад та науковців у сфері земельного та аграрного права постає гостра необхідність у запровадженні окремого інституту з контролю за дотриманням цільового призначення земельних ділянок землевласниками та землекористувачами у повоєнний час. З метою успішної реалізації земельної реформи на всій території України та в умовах повномасштабної війни доцільно розробити і впровадити передові технології та механізм правового регулювання відповідних земельних відносин, які адекватно віддзеркалюватимуть

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

потреби держави та органів місцевого самоврядування, у нових повоєнних умовах, а також забезпечуватимуть збалансованість прав власників, землекористувачів та територіальних громад в сьогочасних реаліях, з урахуванням українських національних інтересів та децентралізації влади на місцевому рівні. Досягнення цієї мети можливе за умови оптимізації певних процесів, зменшення бюрократичних перепон, мінімізації корупційних ризиків, а також впровадження методів та засобів штучного інтелекту (надалі – «ШІ»).

Згідно інформації, яке наводить видання «Forbes», ними були висвітлені статистичні дані у вигляді «Вартості корисних копалин у регіонах України» станом на лютий 2023 року. Посилаючись на їх власні підрахунки та дані офіційних українських джерел: «Мінеральні ресурси України ДНВП «Геоінформ України», «Металічні корисні копалини України», Грінченко, Курило та ін., «Неметалічні корисні копалини України» Михайлов Виноградов та ін. було визначено, що загальний обсяг запасів корисних копалин в Україні складає 111 млрд т, а їх загальна вартість запасів складає 14,8 трлн \$.

Основним та головним завданням ШІ є можливість створення на його базі, систем, що здатні інтерпретувати та розуміти візуальну інформацію з навколишнього середовища, а також аналізувати, накопичувати та обробляти інформацію з геоінформаційних систем для відстеження змін у земельному фонді на певній місцевості (на території окремо досліджуваної територіальної громади) щодо цільового призначення земельних ділянок за заздалегідь встановленими критеріями аналізу.

У ст. 191 Земельного кодексу України (надалі – «ЗК України») надано легальне визначення терміну „моніторинг земель” — це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [1]. У рамках системи моніторингу земель здійснюється створення, збирання, одержання, зберігання, оброблення, використання, поширення, охорона, захист та аналіз відомостей та даних про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки.

Відсутність достатнього територіального контролю посадовими особами місцевого самоврядування та недотримання положень щодо моніторингу за використанням земельних ділянок, а також невиконанням норм і правил щодо відведення та використання земель, встановлення цільового призначення та законодавства у сфері будівництва, спричиняє правові наслідки, що призводять до колізій та прогалин у застосуванні земельного законодавства. Мінімізація людського фактору та зниження впливу посадових осіб місцевого самоврядування на управлінські рішення в галузі земельних відносин, з урахуванням діяльності критичного становлення до норм законодавства, а також попереднє виявлення таких правопорушень на основі даних супутникових знімків - надасть можливість органам контролю нівелювати такі правопорушення, і зобов'яже всіх землекористувачів та землевласників дотримуватися положень у сфері цільового призначення земель, їх охоронних зон та норм містобудування.

Останніми результатами досліджень компанії Marketsandmarkets було зазначено, що ринок ШІ демонструє швидку траєкторію зростання, за оцінками, значне зростання ринкової вартості приблизно з 214,6 млрд. доларів США у 2024 році до 13 339,1 млрд. доларів США до 2030 року. Ця феноменальна тенденція до

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

зростання, що характеризується вражаючим зростанням у 35.7 % між 2024 – 2030 роками зумовлений значним прогресом у обчислювальній потужності та доступності даних, що дозволяє використовувати більш складні алгоритми та моделі ШІ, сприяючи сприятливому середовищу для інновацій [2].

Вплив інформаційних інновацій на ефективність управління земельними ресурсами в Україні стає ключовим аспектом сучасної земельної та аграрної політики, оскільки відзначається важливістю забезпечення сталого та ефективного використання цих ресурсів для забезпечення розвитку аграрного сектору. Розроблення та впровадження сучасних інформаційних систем, таких як геоінформаційні системи (ГІС), інтегровані бази даних і системи дистанційного зондування Землі, уможливорює підвищення прозорості та контролю за використанням земель [3].

Прерогативою використання ШІ є те, що за його допомогою можливо сформулювати матриці ефективності залежно від змісту земельних стратегем і геостратегії Української Держави з урахуванням багатокритеріального моделювання геостратегічного ландшафту, прогнозування імовірностей настання тих чи інших подій і відпрацювання відповідних сценаріїв. Маститі дослідження із уведення ШІ у склад правовідносин були здійснені І. Діордіцею, який досліджував питання «кібернетичної топології» – просторово-часові параметри кіберпростору, який породжується під час взаємодії людей у кіберпросторі один із одним, так само як і взаємодії людини зі ШІ в рамках даного простору [4].

В рамках дослідженої геостратегії України на найближчі роки, серед найактуальніших еколого-економічних питань в агросфері є розробка, вдосконалення і широке впровадження геоінформаційних систем (GIS), які б ефективно допомагали: - вести державний земельний кадастр, реєструвати права на земельні ділянки та просторові дані про земельний фонд; - формувати численні банки даних про екологічні, агрохімічні, соціально-економічні та інші особливості агроландшафтів, районів і регіонів сільськогосподарського виробництва; - визначати оптимальні розміри агропідприємств і землеволодінь з еколого-економічної точки зору; - забезпечувати комп'ютерну обробку й оперативне використання великого обсягу різноманітної картографічної агроекологічної інформації для організації ефективного управління сільськогосподарським виробництвом з урахуванням екологічного імперативу; - контролювати ефективне використання земельного фонду в межах територіальної громади, для своєчасного та дієвого реагування на наявні земельні та екологічні порушення, в межах повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування за допомогою методів ШІ, тощо.

Нині потенціал використання GIS інтегрується зі значною потребою в них, наслідком чого є швидке зростання їхньої популярності. Разом із тим слід зауважити, що ГІС — це не більш, ніж інструмент. Візуалізуючи дані у вигляді якоїсь просторової статистики, картографічного зображення, можна домогтися більшої наочності і розуміння ситуації для експертного аналізу. GIS не підмінює систему управління, оскільки ця система є, насамперед, рухом інформації і деякого правила взаємодії об'єктів, що беруть участь у її зборі й обробці для прийняття рішень. Дані функції реалізує інша технологія — штучного інтелекту [5].

За допомогою ШІ та використовуючи такий інструментарій, як GIS-технології, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування мають можливість: значно підвищити оперативність всіх етапів роботи з просторово-розподіленими даними, від введення вихідної інформації до її аналізу та прийняття

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

рішень. А отже безпосередньо та швидко дізнатися про відповідність конкретного розташування земельної ділянки та її цільового використання; використовувати сучасні електронні геодезичні засоби та системи глобального позиціонування (GPS) для введення і оновлення інформації в базі даних, що дозволяє постійно мати найточнішу і актуальну інформацію; оптимізувати процеси, які будуть застосовані на підставі даних GIS з використанням штучного інтелекту та компетентних фахових спеціалістів, що зможуть у короткі терміни аналізувати відповідні данні про нецільове використання чи зміну призначення земельних ділянок, а також як наслідок фіксувати таку інформацію також за допомогою вже існуючих Блокчейн-технологій, що забезпечить неможливість видозміни таких даних.

Дослідження питання застосування різних методів та форм ШІ у сфері дотримання використання земель за цільовим призначенням, зміни їх цільового призначення та властивостей, а також строків ефективності їх використання та раціональності на певній місцевості є важливою складовою геостратегії України та уможливить знизити ризики корумпованості суб'єктів, які безпосередньо беруть участь у публічно-управлінських рішеннях та заходах контролю. Важливими є ефективне правове регулювання як бази для створення підґрунтя у сфері державного та місцевого управління та контролю за земельними ресурсами. Нині технічні можливості і наповненість таких кадастрових баз дозволяє створити підсистему, яка регулюватиме зміну цільового призначення землі, без втручання людського фактору.

Запровадження засобів та методів застосування ШІ, цифрова трансформація земельних ресурсів, впровадження новітніх досягнень у сфері виміру якості ґрунтів та їх раціональне і ефективне використання згідно з потребами секторів економіки має стати ключовою та пріоритетною ідеєю — головною рушійною силою, що має забезпечити в майбутньому чітке правове регулювання цих відносин, а також неухильне дотримання законів, які регулюють відносини у сфері функціонально допустимого використання землі, на всій території України відповідно до визначеного географічного розміщення.

Наразі констатуємо, що ШІ також ідентифікується нами і в якості надійного захисного механізму збереження не лише територіальної цілісності, а й земельного та надрового, ресурсного потенціалу Української Держави відповідно до її стратегічних національних інтересів.

Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави. монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2024. 830 с.
3. Аналітична стаття з платформи конкурентної розвідки та дослідження ринку «MarketsandMarkets» // URL: <https://www.marketsandmarkets.com/> / Дата звернення: 18.07.2024.
4. Skydan O.V., Dankevych V. Ye., Fedoniuk T. P., Dankevych Ye.M, Yaremova M. I. (2022) European green deal: Experience of food safety for Ukraine. International Journal of Advanced and Applied Sciences, 9(2) Pages: 63-71.
5. Ліпкан В. А., Шевченко О. О. Огляд нових спрощених механізмів у сфері контролю за зміною цільового призначення земельних ділянок. Право і суспільство. 2024. № 3.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

6. Діордіца І. В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.

7. Дорош О. С. Інвентаризація земель: методичні підходи до її проведення. Агросвіт. 2015. № 11. С. 24-30.

8. Шевченко Я. О., Білявський С. Г. Сучасний стан і перспективи використання ГІС-технологій в агросфері й агроекологічній освіті. Наукові записки НаУКМА. 2001. Т. 19: Біологія та екологія. С. 93-97.

9. Закон України «Про Державний земельний кадастр від 07.07.2011 № 3613-VI. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#top>.

10. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Оксана Мельник,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного,
господарського та трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Щодо питання реалізації права на працю особами з інвалідністю в Україні

Стратегія реформування соціального захисту осіб з інвалідністю є одним із ключових пріоритетів утвердження України як демократичної, соціальної та правової держави, розбудови громадянського суспільства на основі засад верховенства права, прав та свобод людини, імплементації міжнародних, у тому числі європейських, соціальних стандартів. Загально відомо, що відповідні засади розвитку суспільства і держави визначені у нормах Конституції України [1], за змістом яких: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст.3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст.21); права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (ст.22). У системі конституційних прав людини право на працю та право на соціальний захист є найбільш системними та фундаментальними. У статті 43 Конституції України визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. [1]. Варто зауважити, що зазначені конституційні положення є логічним продовженням напрацьованого міжнародного досвіду у цій сфері.

Так, відповідно до статті 23 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття» [2]. А стаття 27 Конвенції про права осіб з інвалідністю

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

більш детально гарантує: «Право осіб з інвалідністю на працю нарівні з іншими; воно включає право на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку особа з інвалідністю вільно вибрала чи на яку вона вільно погодилась, в умовах, коли ринок праці та виробниче середовище є відкритими, інклюзивними та доступними для осіб з інвалідністю» [3]. Як приклад напруження міжнародної спільноти є ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 2006 року Конвенції про права осіб з інвалідністю. На нашу думку, саме норми Конвенції мають виступити правовим базисом формування та розвитку сучасної моделі, що дозволить забезпечити соціальний захист осіб з інвалідністю як найбільш вразливої частини населення. Але на сьогодні в Україні продовжує діяти модель соціального захисту осіб з інвалідністю, яка сформована в умовах радянської доби, та не повною мірою враховує потреби і інтереси таких осіб. Варто зауважити, що права осіб з інвалідністю залишаються переважно декларативними і не сприяють підвищенню їх рівня та якості життя. Також слід наголосити, що в Україні вже тривалий час спостерігається тенденція щодо зростання чисельності осіб з інвалідністю. За оцінками ВООЗ у світі проживає понад мільярд осіб з інвалідністю, що складає близько 15% населення земної кулі. І тільки близько 5% з них мають вроджену інвалідність. [4]. В Україні чисельність осіб з інвалідністю складає понад 3 млн. осіб. Доречно підкреслити, що в силу, військових, економічних, соціальних та інших факторів, у світі і в Україні спостерігається тенденція до суттєвого зростання чисельності таких осіб. Сьогодні актуальність теми обумовлена тим, що в умовах воєнного стану питання щодо гарантування прав та свобод осіб з інвалідністю стає дуже гострим та чутливим, оскільки вони не завжди на належному рівні можуть конкурувати на ринку праці та в інших сферах суспільного життя. Доречно наголосити, що держава сьогодні в умовах воєнного стану залишається важливим та ключовим суб'єктом, який має забезпечувати соціальний захист осіб з інвалідністю в першу чергу через створення новітньої моделі соціального захисту. Держава має забезпечувати особам з інвалідністю повне й рівноправне здійснення ними всіх прав та свобод людини в усіх сферах суспільного життя. Відповідно до положень Конвенції про права осіб з інвалідністю держава має піклуватися над створенням належних умов праці та справедливого соціального захисту для осіб з інвалідністю. Будь-яка дискримінація осіб з інвалідністю відповідно до законодавства забороняється, у тому числі й під час реалізації ними права на працю. Права осіб з інвалідністю у сфері трудових відносин є надзвичайно важливим та чутливим питанням, яке стає все більш актуальним в сучасному світі. Однією з найбільш важливих особливостей реалізації прав осіб з інвалідністю у сфері трудових відносин є забезпечення доступу до роботи. Це може включати такі заходи, як адаптація робочого місця, надання додаткових матеріалів для навчання та підтримки, а також забезпечення технічних засобів, які допоможуть особам з інвалідністю здійснювати свої трудові функції. Варто зауважити, що в Україні, як і в переважній більшості європейських країн, діє система квотування певного відсотка робочих місць на підприємствах. Положення закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» передбачають, що підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, зобов'язані виділяти і створювати робочі місця для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі спеціальні робочі місця, створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації і забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені законодавством, надавати державній службі зайнятості інформацію, необхідну для організації працевлаштування осіб з

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інвалідністю. Для підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю, статтею 19 вищезазначеного закону встановлено норматив робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю у розмірі 4 % середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, – у кількості одного робочого місця. Для порівняння: в Італії та Іспанії – 2 %, у Німеччині – 5 %, у Франції – 6 %. Таку квоту в Україні зобов'язані виконувати всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, проте за окремими даними лише 45% підприємств виконують цю правову норму закону. Іншим краще сплатити штраф, ніж створювати робочі місця для осіб з інвалідністю. Положення національного законодавства зобов'язують державу забезпечити соціальний захист і повну інтеграцію осіб з інвалідністю в економічне і суспільне життя, насамперед через реалізацію ними свого конституційного права на працю. В реальному житті нажалі їх права на працевлаштування та зайнятість продовжують порушуватися і особи з інвалідністю зазнають дискримінації на ринку праці. В юридичній літературі науковці та практики слушно зауважують, що чинна на сьогодні система може забезпечити працевлаштування та зайнятість на відкритому ринку праці переважно тих осіб з інвалідністю, яким не потрібно спеціальних умов для організації праці та додаткової підтримки при працевлаштуванні у подальшій роботі. Це значна частка від усього числа осіб з інвалідністю, але у такий спосіб не вирішується основна проблема – усунення обмежень у навчанні та працевлаштуванні, соціальне включення та подолання бідності серед цієї соціальної групи населення в Україні, які не можуть самотійно, або у звичайний спосіб вирішити дані проблеми.

Враховуючи вищезазначене, стратегічним напрямом удосконалення реалізації конституційного права осіб з інвалідністю на працю є удосконалення законодавчих механізмів його реалізації, гарантування, правової охорони шляхом прийняття суспільно схваленого та обговореного Кодексу про права осіб з інвалідністю як єдиного, основоположного закону у цій царині, як результат консолідації зусиль суспільства та держави.

Література

1. Конституція України Відомості Верховної Ради України. – 1996 - №30. Ст.141
2. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948. Урядовий кур'єр від 10.12.2008. № 232.
3. Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13.12.2006р.. Офіційний вісник України від 19.03.2010р., №17, стор.93.
4. Всесвітня організація охорони здоров'я, «Обмежені можливості та здоров'я, інформаційний лист № 352», 2011 рік: www.who.int/mediacentre/factsheets/fs352/en/index.html

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Катерина Міщенко,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

***Реформа децентралізації в Україні: ключові аспекти та зміни,
що відбулися в процесі її реалізації***

Вибір оптимальної моделі співпраці у системі державної та місцевої влади шляхом передачі повноважень на місця забезпечує доволі раціональну організацію публічної влади. У свою чергу такий процес передачі більшої кількості повноважень нижчим за рівнем органам влади і становить саму суть процесу децентралізації. На тлі різноманітних процесів, які відбуваються на сучасному етапі на теренах України, ця проблема є достатньо важливою, адже для налагодження ефективної системи влади в Україні необхідно вирішити проблемні питання щодо надмірної централізації повноважень та фінансових ресурсів органів виконавчої влади, конфліктів повноважень і відповідальності між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, нерозвиненість органів самоорганізації населення і міжмуніципальної співпраці. У зв'язку з цим в Україні було розпочато впровадження широкомасштабних реформ, які спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, вдосконалення політичної та державно-управлінської систем, оновлення національної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені [1].

У сучасних умовах розвитку України однією з ключових стратегій сталого розвитку стала реформа децентралізації. Ця реформа не лише змінила систему управління на місцевому рівні, але й стала перехідним етапом до побудови ефективного та відповідального місцевого самоврядування, відкрила нові можливості для сталого розвитку України та зміцнення її демократичних засад.

Головна ідея реформи полягала в усвідомленні всіма її учасниками того, що успіх реформи залежатиме від рішучості уряду, активної участі громадян та належного впровадження змін на місцевому рівні.

Ключові елементи реформи децентралізації визначили новий контекст для розвитку громад та зміцнення демократії [2]. Одним з головних завдань реформи стала нова територіальна організація влади. Основою такого підходу стало формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що відкрило можливості для громад самостійно визначати свій розвиток та приймати важливі рішення, тим самим створюючи міцні спільноти, які відчувають відповідальність перед своїми громадянами. Об'єднання сільських, селищних та міських рад дозволило створювати сильні та відповідальні органи місцевого самоврядування. Це сприяло ефективному вирішенню проблем та покращенню якості надання публічних послуг на місцевому рівні [3].

Фінансова децентралізація – ще один важливий аспект реформи, вона стала інструментом, що дозволив місцевим громадам вирішувати свої проблеми та самостійно стимулювати подальший розвиток. Передача більшої фінансової відповідальності місцевим органам влади створила умови для більш ефективного використання ресурсів та розвитку самостійних проектів, дала можливість громадам самостійно вирішувати питання розвитку власної інфраструктури, соціальних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

програм, освіти, а нові механізми розподілу бюджетних коштів стимулювали економічний розвиток регіонів та вплинули на зменшення економічних нерівностей [4].

Крім фінансової, в процесі реформи відбулася соціальна децентралізація, що включає передачу влади у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту з центрального рівня на місцевий. Соціальна децентралізація стала кроком у напрямку гнучкої та індивідуалізованої підтримки громадян. Це дозволило місцевим громадам адаптувати програми до конкретних потреб населення, дало можливість більш точно відповідати на потреби своїх мешканців в адміністративних та соціальних послугах, забезпечити доступність до них та активно впливати на якість послуг [4].

Реформа децентралізації в Україні полягала не лише в перерозподілі влади, але й у можливості для громад взяти власну долю в свої руки, сприяти власному інфраструктурному та економічному розвитку. Отже, ще одним важливим аспектом реформи децентралізації стало сприяння місцевому розвитку. За такого підходу місцеві громади отримали можливість активно визначати пріоритети для свого регіону, стимулюючи інвестиції та підтримуючи підприємництво [5].

Важливою метою реформи децентралізації було визначено зміцнення відповідальності місцевих органів влади перед громадянами та створення умов для розвитку громадського самоврядування. Таким чином ще одним важливим елементом реформи децентралізації стала участь громадськості в реформуванні та залучення громадян до місцевого управління. Залучення мешканців громад до процесів управління, їх участь у прийнятті рішень стало важливим аспектом формування відповідальної та прозорої місцевої влади, а впровадження механізмів звітування влади перед громадянами зробили владу на місцях більш відповідальною, прозорою та відкритою.

Місцевий розвиток і залучення громадськості до управління роблять децентралізацію більш живою та ефективною. Громади власноруч визначають пріоритети свого розвитку, враховуючи свої унікальні особливості та потреби. Це стимулює активність та підтримку ініціатив зсередини, що є основою міцної громади.

Важливо відзначити, що реформа децентралізації стала не просто передачею державою частини своїх повноважень і влади на нижній рівень, але й процесом створення нового публічного соціального контракту між владою та громадянами. Головним результатом реалізації такого контракту стало посилення відповідальності влади за підвищення рівня якості життя та добробут громадян, розвиток місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях, зменшення соціальних розривів.

Завдання реформи децентралізації в Україні можна підсумувати в п'яти ключових точках: підвищення рівня життя громадян, покращення якості та доступності громадських послуг, забезпечення фінансової самостійності місцевих громад та їх відповідальність за раціональне витрачання ресурсів, розвиток ефективного місцевого самоврядування, зміцнення громадської участі та створення умов для сталого розвитку громад [6].

У цілому, реформа децентралізації – це не лише технічний зсув у розподілі влади, але й перетворення українського суспільства та його економічних фундаментів у відповідність з кращими європейськими стандартами врядування. І хоча це складний, проте обов'язковий етап для розвитку сучасної, демократичної та відповідальної країни.

Наступні кроки реформи децентралізації в Україні повинні включати подальшу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

роботу щодо удосконалення законодавства, посилення підтримки та допомоги для новостворених об'єднаних громад, а також посилення механізмів контролю за використанням фінансових ресурсів. Важливо вчасно й адекватно реагувати на виклики реформи, ретельно аналізувати недоліки реформування, враховуючи реальність громад та регіонів [7].

Міжнародна спільнота визнала, що реформа децентралізації стала однією з найуспішніших реформ, проведених в останні роки в Україні. Це реальний шлях до побудови сучасної, відкритої та ефективної держави, яка враховує інтереси та потреби кожного громадянина. Проте варто пам'ятати, що навіть така успішна реформа потребує постійної уваги та коригувань.

Література

1. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. Науковий журнал «Політикус». 2019. Випуск 1. С. 36.
2. https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6479/1/Децентралізація_InstZak.pdf
3. http://politicus.od.ua/1_2019/6.pdf
4. <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi>
5. <https://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevoho-znachennya/>
6. https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/Децентралізація:_повноваження_рад_територіальних_громад#:~:text=ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ–%20це%20передача%20повноважень%20та,ресурсів%20%20вирішувати%20питання%20місцевого%20значення.
7. <https://cost.ua/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne/>

Тетяна Лебідь,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Проблеми планування відновлення територіальних громад та регіонів України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи в контексті євроінтеграційних процесів

Відновлення територіальних громад і регіонів є одним з найважливіших завдань для України в умовах воєнного стану, коли постраждала не тільки інфраструктура, але й соціальна й економічна стабільність країни. Процес відновлення вимагає не лише значних фінансових вкладень, але й адаптації до нових умов управління, а також інтеграції європейських стандартів сталого розвитку та ефективного управління. У той же час, на тлі зовнішніх і внутрішніх загроз, таких як агресія Російської Федерації та економічна нестабільність, Україна стикається з рядом проблем у плануванні відновлення своїх територій, що потребують оперативного реагування та стратегічного підходу [1].

Проблеми планування відновлення територіальних громад та регіонів в умовах воєнного стану викликають необхідність у вирішенні не тільки нагальних соціально-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

економічних завдань, а й забезпечення стабільності в країні на шляху до євроінтеграції. Після тривалого періоду дії воєнного стану відновлення територій потребує чіткої стратегії, яка включатиме як відновлення фізичної інфраструктури, так і соціально-економічні реформи, необхідні для підвищення рівня життя громадян. Питання ефективного відновлення територій є стратегічно важливими для України, оскільки вони безпосередньо пов'язані з національною безпекою та забезпеченням сталого розвитку.

Сьогодні відновлення має бути інтегрованим процесом, що враховує досвід європейських країн у постконфліктному відновленні, з акцентом на сталий розвиток, децентралізацію та залучення місцевих громад. Проблеми, пов'язані з корупцією, недостатнім фінансуванням, відсутністю належного планування та кадрової підготовки, є критичними для успішного відновлення та забезпечення ефективності управління на місцях. Крім того, врахування євроінтеграційних вимог та стандартів розвитку є важливим фактором, що визначатиме майбутнє України на шляху до стабільності та процвітання в умовах постконфліктного відновлення [2].

Вирішення проблем відновлення територіальних громад та регіонів в Україні потребує комплексного підходу, що включає як стратегічні, так і оперативні заходи. Ось кілька шляхів вирішення зазначених проблем:

1. Подолання проблеми фінансування, необхідно розробити чітку фінансову стратегію, яка включає державне фінансування, залучення міжнародних грантів та кредитів, а також підтримку приватного сектору [3]. Окрім цього, важливо створити ефективні механізми моніторингу витрат, щоб уникнути нецільового використання коштів. Запровадження інноваційних фінансових інструментів, таких як облігації для відновлення інфраструктури або краудфандинг, також може допомогти забезпечити додаткові ресурси для відновлення.

2. Вирішення проблеми корупції в процесах відновлення необхідно впровадити системи електронного управління та прозорості, що дозволяють моніторити витрати в реальному часі. Важливим кроком є забезпечення доступу громадян до інформації щодо використання державних коштів, зокрема через відкриті платформи, які дозволяють відстежувати процеси відновлення [4]. Також необхідно вдосконалити антикорупційне законодавство та підвищити відповідальність за корупційні правопорушення, зокрема через посилення контролю з боку незалежних аудитів і громадських організацій.

3. Вирішення проблеми координації необхідно створити централізовану платформу для обміну інформацією та координації між різними рівнями влади. Важливо, щоб на кожному етапі відновлення було чітке розмежування повноважень та відповідальності між центральними та місцевими органами влади [2]. Крім того, необхідно впровадити єдині стандарти для оцінки потреб постраждалих територій, щоб забезпечити ефективність відновлення.

4. Відновлення інфраструктури повинно включати не лише відбудову зруйнованих об'єктів, але й їх модернізацію з урахуванням сучасних технологій, енергоефективності та екологічних стандартів [2]. Запровадження інноваційних технологій, таких як розумні міста, альтернативні джерела енергії, покращення водопостачання та очищення води, повинно стати пріоритетом у відновленні. Крім того, важливо залучати міжнародні компанії та експертів для реалізації великих інфраструктурних проектів.

5. Активне залучення громадян до відновлення їхніх громад є критичним для забезпечення ефективності цих процесів. Важливо створити платформи для участі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

громадян у плануванні та реалізації відновлення, зокрема через онлайн-звернення, громадські слухання або місцеві ініціативи [4]. Крім того, варто розвивати механізми зворотного зв'язку з населенням, щоб своєчасно реагувати на їхні потреби та пропозиції.

6. Для ефективного відновлення необхідно адаптувати українське законодавство та практики управління відновленням до європейських стандартів. Важливо співпрацювати з міжнародними організаціями та країнами-партнерами для отримання фінансової та технічної допомоги, а також для обміну досвідом у сфері відновлення територій [1]. Україна має активно інтегрувати європейські принципи сталого розвитку, енергоефективності, соціальної інклюзивності та екології в свої стратегії відновлення.

7. Враховуючи психологічні травми, спричинені війною, необхідно забезпечити програму соціальної реабілітації для громадян, особливо для постраждалих від бойових дій. Це включає в себе не тільки матеріальну допомогу, а й психологічну підтримку, медичну реабілітацію, а також програми адаптації та інтеграції в суспільство для людей, які постраждали від війни [2]. Важливим аспектом є створення мережі психологічної підтримки для цивільного населення, яке пережило військові дії, а також для переселенців.

8. Розвиток сучасних комунікаційних стратегій на всіх рівнях — від місцевих громад до державних органів — є важливим елементом для забезпечення прозорості відновлення [1]. Залучення медіа, використання соціальних мереж і платформ для інформування громадян про процеси відновлення допоможе зміцнити довіру до органів влади, а також дасть можливість оперативно реагувати на кризи та непорозуміння, що виникають в процесі відновлення.

У разі системного та послідовного вирішення цих проблем, з урахуванням викликів воєнного стану та євроінтеграційного процесу, Україна зможе відновити свою територіальну цілісність, зміцнити довіру громадян до державних інститутів та створити умови для сталого розвитку територіальних громад та регіонів.

Література

1. Кошик, Л. А. Проблеми планування відновлення територій України в умовах воєнного стану: соціально-економічний аспект. // Вісник державної служби, 2023. – С. 15-22.
2. Грицай, О. В. Виклики та перспективи євроінтеграції України в контексті відновлення регіонів. // Європейський часопис, 2024. – С. 50-58.
3. Іванова, Т. М. Перспективи використання міжнародного досвіду в плануванні відновлення після воєнних конфліктів. // Науковий журнал «Економіка та регіон», 2022. – С. 72-80.
4. Мельник, П. І. Проблеми інтеграції їх європейських стандартів у відновлення регіонів України. // Проблеми соціально-економічного розвитку, 2023. – С. 42-50.

Анна Зленко,
старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Особливість правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні

Воєнний стан в Україні суттєво змінив правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування (Далі – ОМС). Вони виконують ключову роль у забезпеченні життєдіяльності громад, але працюють у нових умовах, які вимагають адаптації до обмежень, запроваджених державою, та координації з військовими адміністраціями.

Правове регулювання діяльності ОМС у період воєнного стану базується на Конституції України, Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [1] та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Вони визначають основи взаємодії ОМС із військовими адміністраціями, а також обмеження, які вводяться в умовах війни.

Визначимо основні положення правового регулювання діяльності ОМС у період воєнного стану:

1. Зміни у правовому статусі органів місцевого самоврядування

Стаття 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] передбачає можливість створення військових адміністрацій, які можуть перебирати на себе повноваження ОМС, що впливає на:

- Автономію місцевого самоврядування, у разі утворення військової адміністрації її керівник може приймати рішення, які раніше ухвалювали місцеві ради та виконкоми.
- Розподіл повноважень, змінюється баланс між центральною владою, військовими адміністраціями та місцевими органами, що іноді призводить до конфліктів інтересів [3].

Водночас ОМС зберігають частину своїх функцій, зокрема, у сфері надання соціальних послуг та організації життєзабезпечення громад.

2. Фінансові виклики та бюджетне самоврядування

Війна суттєво вплинула на економічну спроможність громад. Основні проблеми включають:

- Зниження податкових надходжень через скорочення економічної активності та знищення інфраструктури в зонах бойових дій [3].
- Перерозподіл бюджетів на потреби оборони та забезпечення гуманітарної допомоги [4].

Наприклад, за даними Офіційного порталу децентралізації [3], більшість громад зіткнулися з проблемами забезпечення базових послуг, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я та ЖКГ.

3. Взаємодія з військовими адміністраціями

Військові адміністрації, створені в умовах воєнного стану, отримують значні повноваження, зокрема у сфері управління ресурсами громад. Це створює низку викликів:

- Недостатнє нормативне регулювання взаємодії між ОМС і військовими адміністраціями, що призводить до дублювання функцій та конфліктів [1].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

– Обмеження доступу ОМС до прийняття ключових рішень, особливо у бюджетній сфері [4].

Для забезпечення ефективної співпраці необхідне чітке законодавче врегулювання.

4. Гуманітарна функція органів місцевого самоврядування. ОМС відіграють центральну роль у наданні гуманітарної допомоги населенню, зокрема:

- Організація розміщення внутрішньо переміщених осіб (ВПО).
- Надання соціальної підтримки вразливим категоріям населення.
- Координація гуманітарної допомоги, яка надходить від міжнародних організацій [4].

За даними ПРООН, громади, які приймають найбільшу кількість переселенців, потребують збільшення фінансової підтримки та ресурсів для виконання своїх функцій [4].

5. Цифровізація та електронне урядування

Цифрові сервіси стали важливим інструментом для забезпечення безперервності управління громадами:

- Сервіс «Дія» дозволяє громадянам отримувати довідки, реєструвати ВПО та користуватися іншими послугами онлайн [3].
- Використання цифрових рішень мінімізує ризики втрати інформації через руйнування інфраструктури.

ОМС у період воєнного стану продовжують виконувати важливі функції, однак стикаються з низкою викликів. Для підвищення їх ефективності необхідно:

1. Забезпечити чітке законодавче регулювання взаємодії між ОМС і військовими адміністраціями.
2. Надати громадам додаткову фінансову підтримку, зокрема цільові субвенції на забезпечення базових потреб.
3. Розвивати цифрову інфраструктуру для забезпечення оперативності управління та доступу громадян до послуг.

Література

1. Закон України "Про правовий режим воєнного стану". Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Офіційний портал децентралізації в Україні. Доступно: <https://decentralization.gov.ua/>.
4. Програма розвитку ООН (ПРООН). Підтримка громад під час війни. Доступно: <https://www.undp.org/ukraine>.

Тарас Борис,
здобувач ступеня доктора філософії
в галузі знань «08 Право»
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Вплив воєнних дій на фінансово-економічний потенціал територіальних громад та економіко-правові проблеми їх повоєнного відновлення

Військова агресія російської федерації проти України продовжує негативно впливати на розвиток української держави і на її економічну систему зокрема. Тривалість дії правового режиму воєнного стану в Україні є темпорально невизначеною. Проте відновлення країни, регіонів і територіальних громад – це невідкладні питання, актуальність яких лише посилюється за умов сьогодення.

Місцеве самоврядування в Україні доводить на практиці свою власну життєдіяльність та критичну необхідність, а базовою ланкою, що забезпечує стійкість в тилу в умовах воєнного стану є територіальні громади, які відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни в цілому [1].

Попри значні досягнення у вивченні економічного розвитку територіальних громад, залишаються недостатньо дослідженими довгострокові наслідки воєнних дій для економічного потенціалу територіальних громад, зокрема фінансової автономії, інфраструктури та здатності залучати локальні інвестиції.

12 травня 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» [2], яким введено нове поняття – програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) – це документ, який буде визначати основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включати комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища. Вищезазначеним законом передбачається розроблення комплексних планувальних документів, які охоплюють всі сфери життєдіяльності територіальних громад та їхнього повоєнного відновлення.

Оновлений Закон України «Про засади державної регіональної політики» [3] передбачає зміни у ключових аспектах державної регіональної політики: стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку. З цією метою запроваджується План відновлення та розвитку регіонів, як комплексний документ для відбудови та розвитку регіонів та громад. Основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики визначено Державний фонд регіонального розвитку, а основним джерелом відбудови України – фонд відновлення та розвитку.

Стабілізація й відновлення територіальних громад у післявоєнний час вимагатимуть запровадження нової трирівневої ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад. Стратегування має містити визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів: території відновлення, полюси економічного зростання, території з особливими умовами для розвитку,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

території сталого розвитку [4, с.123].

Критичним залишається питання, що територіальні громади під час дії правового режиму воєнного стану змушені переглядати свої підходи до управління ресурсами. Станом на сьогодні основна увага зосереджена на короткострокових цілях, таких як: гуманітарна допомога, забезпечення базових послуг населення і часткове відновлення критичної інфраструктури. Водночас існує необхідність у довгострокових стратегіях сталого розвитку, які враховують зміну економічного, політичного та соціального середовища.

Так, попри негативну динаміку у 2022 році, пов'язану з активними бойовими діями, у 2023 та 2024 році територіальні громади почали поступово відновлювати свої фінансові можливості. Водночас цей процес є нерівномірним, і його успішність залежить від рівня державної підтримки, залучення міжнародних ресурсів та впровадження адаптивного управління. Громади тилових областей демонструють кращі результати завдяки стабільному функціонуванню місцевого бізнесу й зростанню податкових надходжень. Наприклад, на Львівщині середній дохід на одного мешканця зріс на 30%, що стало можливим завдяки розвитку малого бізнесу та ефективному розподілу ресурсів [5].

Водночас досі існує значна залежність громад усіх типів (окуповані, деокуповані, без активних бойових дій) від державної підтримки. Збільшення частки трансфертів у загальних доходах у 2023 році до 41% є показником посилення залежності громад від централізованих ресурсів, що ускладнює їхню фінансову автономію та можливість самостійного розвитку [6, 7].

Сучасні виклики, зокрема наслідки воєнних дій та демографічні зміни, вимагають від територіальних громад необхідності запроваджувати інноваційні підходи до управління фінансами, землекористуванням, інфраструктурою та іншими місцевими ресурсами.

Існує кілька ключових напрямів організаційно-правового управління, які дозволять досягати фінансово-економічної стійкості територіальних громад у час післявоєнної відбудови. Серед них важливе місце займає: ефективне використання земельних і майнових ресурсів; розвиток комунального підприємництва; створення умов для підтримки малого та середнього бізнесу, а також залучення зовнішніх інвестицій через прозорі та зрозумілі механізми [8].

Ще однією критичною потребою є удосконалення нормативно-правового забезпечення відновлення територіальних громад в Україні. Для підвищення результативності політики відновлення територіальних громад важливо провести систематизацію та гармонізацію норм законів України «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки програм комплексного відновлення територіальних громад та усунення існуючих колізій між цими законодавчими актами; визначити план відновлення громад одним із компонентів стратегій розвитку територіальних громад; для соціально-економічного розвитку громад створити універсальну методику розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок; для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування укласти відповідні освітні програми, організувати експертно-консультативну підтримку; визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення, який дасть можливість вчасно виявити і попередити результати певних проблемних ситуацій; надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

їх відновлення тощо [9].

Належне та професійне управління відбудовою та розвитком територіальних громад у повоєнний період є критично важливим завданням держави, а також усіх інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення їх стійкого розвитку та підтримки життєздатності інфраструктури після завершення російської військової агресії. Одними з основних заходів, які можуть бути вжиті в цьому контексті, мають стати:

- заходи фінансування – шляхом забезпечення достатніх фінансових ресурсів для відновлення та розвитку інфраструктури територіальних громад (може включати в себе гранти, кредити, допомогу від міжнародних організацій та інші джерела фінансування);
- заходи прозорого управління – через забезпечення прозорого та ефективного управління процесом відновлення та розвитку (проведення відкритих тендерів, забезпечення дієвого контролю за використанням фінансових ресурсів та моніторинг результатів);
- заходи з формування стратегії відновлення постраждалих регіонів – через розробку планів та стратегій відновлення, що має включати визначення пріоритетів, виділення фінансових ресурсів та визначення термінів реалізації економічних та інфраструктурних проектів;
- заходи з залучення громадськості територіальних громад – через врахування думки та інтересів членів територіальних громад при прийнятті рішень щодо відновлення та розвитку територіальних громад (шляхом залучення до консультацій, громадських обговорень та здійснення партнерства з місцевими громадськими організаціями).

Література

1. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text> (дата звернення: 09.01.2025).
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України в ред. від 27.06.2024 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 09.01.2025).
4. Фурман І., Камінний, Д. (2023). ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ. Цифрова економіка та економічна безпека, №9 (09), с. 119-126.
5. Сенищ П., Фугело П. Фінансово-бюджетна підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. Економіка та суспільство, 2022. №39., DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-89> (дата звернення: 09.01.2025).
6. Вплив війни на бюджети територіальних громад. Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2023 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України / Під редакцією Т. Паутової. К.: «Поліграф плюс», 2024, 116 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

7. Даркович А., Савісько М. Фактори стійкості громад під час війни: дослідження впливу економіки, управління та залученості. Вокс Україна, 2024. URL: <https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya-vplyvu-ekonomiky-upravlinnya-ta-zaluchenosti> (дата звернення: 09.01.2025).

8. Залізнюк В.П., Лазебна І.В. Економічний розвиток територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Актуальні питання економічних наук, 2024, №5, DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.14260502> (дата звернення: 09.01.2025).

9. Горбата Л. Нормативно-правове регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні. URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/13.pdf> (дата звернення: 09.01.2025).

Олександр Палій,
виконавчий директор Аерокосмічної Асоціації України (UASA)

Муниципальна реформа в умовах воєнного стану

Муниципальна реформа є одним із ключових напрямків модернізації державного управління в Україні. Ця реформа є стратегічно важливою для інтеграції України до європейського простору, зміцнення демократичних інститутів та гарантування стабільного розвитку місцевих громад. Особливу увагу реформі приділяють в умовах воєнного стану, коли питання ефективності управління стають питаннями національної безпеки.

Як зазначає Ю. Камардіна, "муниципальна реформа - процес, що охоплює низку організаційно-правових заходів, спрямованих на суттєве оновлення системи місцевого самоврядування відповідно до суспільних потреб і принципів побудови ефективного управління на місцевому рівні за європейськими стандартами"[1]. Реформа передбачає децентралізацію публічної влади, створення умов для ефективного самоврядування громад і реалізацію принципу субсидіарності.

Науковці, такі як В. Ковальчук, підкреслюють, що "вплив органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у воєнний період неможливо переоцінити, оскільки вони продовжують відігравати ключову роль у забезпеченні функціонування та стабільності місцевих громад, належної роботи державних інститутів та зміцнення національної безпеки" [2]. Цей підхід особливо актуальний, оскільки саме місцеві органи влади найближче до громадян і мають унікальну можливість оперативно реагувати на їхні потреби.

Воєнний стан, оголошений указом Президента України від 24 лютого 2022 року, потребує впровадження особливого підходу до роботи ОМС. Як зазначає С. Серьогіна, "центральна влада була змушена посилити централізоване управління, що передбачає створення військових адміністрацій та обмеження окремих функцій ОМС." [3]. Головною метою подібних ініціатив стало забезпечення обороноздатності, громадської безпеки та впровадження механізмів правового режиму воєнного стану.

Проте, попри централізацію деяких функцій, роль місцевого самоврядування залишалася важливою. Органи місцевої влади активно залучалися до формування добровольчих підрозділів територіальних громад, організації блокпостів і волонтерської допомоги. Ця діяльність стала яскравим прикладом необхідності пріоритету самоорганізації населення над централізованим управлінням [4].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Можна погодитись із В.Ковальчуком, на думку якого «роль ОМС після повномасштабного вторгнення є надзвичайно важливою, оскільки вони залишаються ключовим механізмом для забезпечення ефективного функціонування публічної влади та зміцнення обороноздатності держави» [2]. У перші дні повномасштабного вторгнення РФ саме на органи місцевого самоврядування (ОМСВ) було покладене завдання щодо створення добровольчих місцевих підрозділів та організації їх діяльності. [4].

Юрій Ключковський підкреслює, що "утворення військових адміністрацій, попри їхню необхідність у забезпеченні обороноздатності та громадської безпеки, впливає на діяльність органів місцевої влади, обмежуючи їхні повноваження. Однак законодавство передбачає збереження демократичних засад навіть в умовах війни"[4].

Законодавча база, що врегульовує компетенцію ОМС в умовах повномасштабного вторгнення, зазнала значних змін. Було прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану", який став значним доповненням до Закону України "Про правовий режим воєнного стану".

На думку науковців, цей законодавчий акт став своєрідним доповненням до Конституції України. Він регламентує діяльність місцевих органів влади в умовах війни, забезпечуючи баланс між централізованим управлінням і потребами місцевих громад. Як підкреслює В.Ковальчук, "прийняття змін до Конституції щодо діяльності ОМС видається недоцільним, оскільки це може призвести до порушення прав громад"[2].

Фінансова складова забезпечення ОМС є одним із ключових викликів реформи. Як зазначено І. Криницьким, "ключовим індикатором фінансової незалежності територіальних одиниць є доля місцевих податків і зборів у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів" [5]. Однак в Україні місцеві бюджети здебільшого формуються завдяки трансфертам і субвенціям з державного бюджету.

Необхідність зміцнення фінансової бази місцевих органів підкреслюється у статті Ю. Камардіной, де йдеться про "розширення фінансових можливостей ОМС, необхідних для виконання їхніх обов'язків та забезпечення розвитку територіальних громад"[1]. Це включає перегляд податкової політики, зокрема податку на доходи фізичних осіб.

Післявоєнна відбудова України ставить перед муніципальною реформою нові завдання. Основними напрямками реформування мають стати:

- Чітке законодавче визначення територіальних громад та їхніх адміністративних центрів.
- Збільшення обсягу фінансових ресурсів для місцевих органів.
- Розширення компетенцій органів місцевого самоврядування.

Як підкреслюється в статті М. Демченко, "муніципальна реформа є важливим елементом конституційної модернізації суспільного та державного устрою"[1]. Її успішна реалізація сприятиме зміцненню демократичних інститутів і забезпеченню сталого розвитку.

У післявоєнний період важливим завданням буде повноцінне відновлення місцевого самоврядування, його повноважень і демократичних засад. Як підкреслює Ю. Ключковський, "одним із перших завдань після закінчення війни стане відновлення повноцінного функціонування інститутів МС, що є основою сучасної демократії" [4].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Необхідно розробити чіткий механізм проведення позачергових місцевих виборів, оскільки багато громад зазнали значних змін у складі населення через міграцію, окупацію та інші наслідки війни. Водночас, для ефективного відновлення громад потрібне комплексне вирішення питань фінансового забезпечення, що було особливо складним під час воєнного стану.

Отже, муніципальна реформа в умовах воєнного стану є складним, але необхідним процесом. Вона спрямована на створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка відповідатиме потребам громадян і викликам сучасності. Попри виклики, пов'язані з війною, реформа залишається ключовим елементом державної політики та важливим етапом на шляху до інтеграції України в ЄС.

Література

1. Kamardina Y., Demchenko M. MUNICIPAL REFORM IN THE CONDITIONS OF THE MARITAL STATE OF UKRAINE: LEGISLATIVE REGULATION AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION. Visnik Mariupol's'kogo deržavnogo unìversitetu. Seriâ: Pravo. 2023. T. 13. С. 47–58. URL: <https://doi.org/10.34079/2226-3047-2023-13-26-47-58>(дата звернення: 01.01.2025).
2. Kovalchuk V. Features of the Legal Regulation of the Functioning of Local Government Bodies During the Period of Marital State in Ukraine. Ukrainian Journal of Constitutional Law. 2023. T. 4. С. 37–46. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2>(дата звернення: 01.01.2025).
3. Серьогіна С. Особливості організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. State Building and Local Government. 2023. № 46. С. 196–207. URL: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-46-196>(дата звернення: 01.01.2025).
4. Ключковський Ю. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: : Зб. тез доп. Шостої щорічної всеукр. науково-практ. конф., м. м. Київ, 23 груд. 2022 р.
5. Криницький І. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: : Зб. тез доп. Шостої щорічної всеукр. науково-практ. конф., м. м. Київ, 23 груд. 2022 р.

Максим Семенченко,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Використання електронних сервісів як ключовий інструмент відновлення територіальних громад

Відновлення територіальних громад після соціальних, економічних, а особливо військових потрясінь, що як зазвичай включають в себе соціальні і економічні складові, є досить складним і тривалим процесом, який вимагає комплексного та ретельного підходу. Звичайні, або традиційні механізми управління не завжди здатні швидко реагувати на виклики, зокрема через бюрократизацію, корупцію, брак ресурсів, як фінансових, так і професійних фахівців у сфері управління, та низький рівень залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Тому використання електронних сервісів стає не просто необхідним, а критично важливим, оскільки вони здатні забезпечити прозорість, ефективність і швидкість управлінських процесів, зменшення корупції та бюрократії, особливо в територіальних громадах.

Саме тому електронні сервіси відкривають нові перспективи та можливості для залучення та впровадження інноваційних рішень у процеси відновлення територіальних громад зумовлюючи актуальність даної проблеми для сьогодення.

Згідно програми розвитку ООН у країнах, які впровадили та застосовують цифрові інструменти в діяльність публічної влади, спостерігається зростання довіри до влади, підвищення якості послуг, зменшення бюрократії та корупції, а також, що є дуже важливим збільшується рівень громадянської участі [6].

Для України, яка стикається з викликами відновлення територій після військових дій, це питання є особливо актуальним. Як зазначає науковець Олександр Карпенко через відсутність належної цифрової інфраструктури та подекуди низький рівень цифрової грамотності у населення, особливо в невеликих та фінансово залежних громадах, ускладнюють впровадження електронних сервісів, але і в той же час роблять їх необхідністю для створення ефективного управління громадами та їх відновлення, як в першу чергу соціального так і економічного [1, с. 254].

Впровадження електронних платформ для управління бюджетом громад такі як «Єдиний веб-портал використання публічних коштів» та «Open Budget» дозволяє забезпечити відкритий доступ до інформації про розподіл ресурсів, що в свою чергу дозволяє громадянам побачити куди ідуть та витрачаються їх податки [5], [7].

Наприклад, онлайн-платформи партисипативного бюджету, які впроваджені в Україні, дали змогу громадянам контролювати витрати та брати участь у плануванні бюджету [4].

Програма розвитку ООН провела опитування та дослідження щодо електронних сервісів та сервісу «Дія», згідно з даними сервіси скорочують час на виконання адміністративних процедур та поліпшують життя як громадянам так і чиновникам. Одним з таких став сервіс «Дія», інструментом для швидкої та ефективної взаємодії громадян із державою, прибравши велику кількість паперової роботи та спростив доступ до державних послуг, які можна отримати не виходячи з будинку [2], [6].

Світовий банк у своїй статті зазначає, що використання платформ для голосування та електронних опитувань сприяє підвищенню рівня участі громадян у вирішенні місцевих, територіальних питань. Громади, які впровадили і застосовували подібні інструменти, спостерігають збільшення довіри до органів влади [8].

Основними викликами залишаються нерівний доступ до інтернету, недостатня цифрова грамотність населення, здебільшого в сільській місцевості, обмежені фінансові ресурси на створення інфраструктури для безперебійного використання електронних сервісів.

Європейська комісія говорить про те, що проблеми можна вирішити шляхом реалізації державних програм із забезпечення цифрової інклюзії, а також за підтримки західних партнерів, ЄС та США [3].

Отже, використання електронних сервісів є ключовим інструментом у процесі відновлення територіальних громад, завдяки тому, що вони забезпечують зменшення бюрократії, корупції, збільшення прозорості, ефективності і залучення громадян до процесів управління. Але для повноцінної реалізації цих можливостей необхідно подолати виклики, пов'язані з досить низьким рівнем фінансової та

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інфраструктурної забезпеченості, а також підвищити рівень цифрової грамотності у населення. Враховуючи позитивний досвід інших країн, та створення власних ефективних сервісів в країні, Україна має великі перспективи для масштабного впровадження електронних сервісів, які сприятимуть розвитку, зміцненню, а особливо зіграють ключову роль як інструмент у відновленні територіальних громад.

Література

1. Карпенко О. В., Денисюк Ж. З., Наместнік В. В. Цифрове врядування: монографія / за заг. ред. О. В. Карпенка. – Київ: НАДУ, 2018. – 300 с.
2. Кабінет Міністрів України. Дія: Держава в смартфоні [Електронний ресурс]. – 2022. – Режим доступу: <https://diia.gov.ua>
3. Європейська Комісія. Цифрова інклюзія для регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – 2023. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu>
4. OECD. Партисипативний бюджет у місцевих органах влади [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: <https://oecd.org>
5. Open Budget. Єдиний веб-портал використання публічних коштів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua>
6. ПРООН. Електронне врядування для розвитку [Електронний ресурс]. – 2021. – Режим доступу: <https://undp.org>
7. Spending.gov.ua. Єдиний веб-портал публічних фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://spending.gov.ua/new>
8. Світовий банк. Цифрові інструменти для залучення громади [Електронний ресурс]. – 2021. – Режим доступу: <https://worldbank.org>

Олександр Данченко,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Проблеми правового регулювання електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування

Електронне урядування є важливим інструментом модернізації діяльності органів місцевого самоврядування. Воно забезпечує прозорість, доступність адміністративних послуг, оперативність управлінських процесів та залучення громадян до прийняття рішень. Проте ефективне впровадження електронного урядування в органах місцевого самоврядування значною мірою залежить від правового регулювання, яке на сьогодні залишається недосконалим і недостатньо адаптованим до сучасних викликів.

Основні проблеми правового регулювання є:

1. Недостатня деталізація норм законодавства. Основним нормативно-правовим актом, який регулює електронне урядування в Україні, є Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [1]. Однак цей закон переважно орієнтований на регулювання технічних аспектів електронного підпису та ідентифікації, а не на конкретні питання організації та функціонування електронного урядування в місцевих громадах.

Відсутні чіткі механізми використання електронних сервісів на рівні місцевого самоврядування.

Немає стандартів щодо обов'язкового переліку електронних послуг, які мають

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

надаватися органами місцевого самоврядування.

2. Розрив між загальнодержавним і місцевим рівнем регулювання. На загальнодержавному рівні впроваджуються платформи, такі як «Дія», які забезпечують доступ громадян до електронних послуг. Однак на місцевому рівні багато громад не мають розроблених цифрових платформ чи чітких процедур для інтеграції з національними сервісами.

Законодавство не зобов'язує місцеві органи впроваджувати електронне урядування в обов'язковому порядку, що призводить до нерівномірності його застосування.

Відсутність стимулів чи санкцій для громад, які не впроваджують цифрові сервіси, є суттєвою перешкодою на шляху до цифровізації.

3. Нестача правового регулювання кібербезпеки на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування все частіше стають об'єктами кібератак. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [2] встановлює загальні правила захисту інформації, однак він не передбачає специфічних норм для місцевих органів влади:

- багато місцевих рад не мають чітких регламентів захисту даних, що збільшує ризик втрати інформації.

- відсутність обов'язкових вимог до кіберзахисту для місцевих платформ електронного урядування створює загрози для громад.

4. Проблеми із регулюванням відкритих даних. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [3] вимагає оприлюднення інформації органами місцевого самоврядування. Однак:

- відсутні вимоги до формату даних, що ускладнює їх автоматизовану обробку та інтеграцію з іншими платформами.

- не визначено чітких зобов'язань щодо регулярного оновлення даних.

- немає відповідальності за порушення стандартів відкритих даних.

Недостатність механізмів електронної участі громадян. Електронна демократія – це невід'ємна частина електронного урядування, яка передбачає залучення громадян до прийняття рішень через цифрові інструменти. Водночас: законодавство не регулює механізми проведення електронних консультацій на рівні місцевих громад; відсутні правові норми для реалізації електронного голосування на місцевих виборах чи референдумах.

Шляхи вдосконалення правового регулювання електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування

1. Розробка окремого закону про електронне урядування, необхідно прийняти спеціальний закон, який регулюватиме впровадження та функціонування електронного урядування на всіх рівнях, включаючи органи місцевого самоврядування. Цей закон має включати:

- визначення обов'язкового переліку електронних послуг, які повинні надаватися на місцевому рівні.

- стандарти роботи цифрових платформ і їх інтеграції з державними сервісами.

2. Удосконалення законодавства щодо кібербезпеки, потрібно розробити стандарти кіберзахисту для місцевих органів влади, які включатимуть обов'язкові вимоги до захисту платформ, навчання персоналу та моніторинг ризиків.

3. Створення правових стимулів для впровадження електронного урядування, запровадження державних грантів або субвенцій для місцевих громад,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

які впроваджують електронні сервіси, дозволить прискорити їх цифрову трансформацію.

4. Розширення регулювання відкритих даних, необхідно визначити обов'язкові формати для оприлюднення відкритих даних, встановити чіткі терміни їх оновлення та передбачити відповідальність за порушення цих вимог.

5. Запровадження електронного голосування та консультацій на рівні місцевого самоврядування слід створити правову основу для проведення електронних референдумів, голосувань та консультацій із громадськістю, враховуючи найкращі практики країн ЄС (наприклад, Естонії).

Ефективність електронного урядування в органах місцевого самоврядування значною мірою залежить від якості правового регулювання. Вирішення проблем, пов'язаних із недостатньою деталізацією законодавства, розривом між загальнодержавним і місцевим рівнями, кібербезпекою, регулюванням відкритих даних та механізмами участі громадян, потребує системного підходу. Запровадження окремого закону про електронне урядування, посилення кібербезпеки та створення стимулів для цифровізації на місцях сприятиме підвищенню прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Література

1. Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
2. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
3. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

Олександр Дураєв

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

Шляхи вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в Україні в умовах поствоєнної відбудови

Поствоєнна відбудова України є критично важливим завданням для держави, адже війна призвела до значних руйнувань інфраструктури, масового переміщення населення та економічних втрат. У цих умовах особливу роль відіграють органи місцевого самоврядування (ОМС), які забезпечують безпосередню взаємодію з громадянами та реалізацію соціальних програм на місцях. Водночас, для ефективного вирішення складних завдань відновлення, потрібна тісна співпраця між ОМС та органами державної влади (ОДВ) [1], [2].

Децентралізаційна реформа, розпочата в Україні у 2014 році, створила підґрунтя для зміцнення місцевого самоврядування та передачі на місця значної частини повноважень. Однак повномасштабна війна виявила слабкі сторони існуючої системи, такі як дублювання функцій, брак координації дій між різними рівнями влади та недостатня фінансова автономія громад [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Таким чином, дослідження шляхів вдосконалення механізмів взаємодії між ОМС і ОДВ є ключовим завданням для забезпечення ефективної поствоєнної відбудови країни.

Проблематика взаємодії ОМС та ОДВ набуває особливої актуальності в умовах поствоєнного періоду, оскільки успішна відбудова територій неможлива без ефективної координації між усіма рівнями влади. Основні аспекти, які зумовлюють актуальність теми:

1. Війна призвела до руйнування житлового фонду, об'єктів критичної інфраструктури (дороги, мости, лікарні, школи). Для відновлення потрібна скоординована участь ОМС, які безпосередньо працюють із громадами, та ОДВ, які забезпечують фінансування і методичну підтримку [1].

2. Значний відтік населення з регіонів, внутрішнє переміщення осіб, втрата джерел доходу та руйнування економіки створюють нові виклики для управління. Відсутність ефективної взаємодії може призвести до зниження якості послуг, що надаються громадянам [4].

3. Наявні законодавчі акти не завжди враховують виклики поствоєнного періоду, зокрема у сфері розподілу повноважень між ОМС і ОДВ, що створює конфлікти компетенцій і уповільнює процеси відновлення [3].

4. Багато територіальних громад не мають достатнього фінансування для вирішення нагальних проблем відбудови. Це вимагає запровадження ефективних механізмів фінансової підтримки з боку держави та міжнародних партнерів [5].

5. Досвід відбудови країн, які постраждали від військових конфліктів (зокрема, Німеччини, Японії, Хорватії), демонструє, що синергія між центральною та місцевою владою є основним чинником успішної реабілітації територій [6].

Таким чином, дослідження шляхів вдосконалення механізмів взаємодії між ОМС і ОДВ має важливе теоретичне та практичне значення для відбудови України, забезпечення соціальної стабільності та сталого розвитку регіонів.

Ефективна взаємодія між органами місцевого самоврядування (ОМС) та органами державної влади (ОДВ) є ключовим чинником успішної відбудови країни. Однак сучасний стан цієї взаємодії характеризується низкою проблем, які уповільнюють реалізацію необхідних заходів.

Можемо визначити основні проблеми:

1. **Розмитість повноважень та компетенцій між ОМС і ОДВ:** відсутність чіткого розмежування функцій, особливо у сфері управління критичною інфраструктурою та соціально-економічним розвитком; дублювання завдань між рівнями влади, що призводить до конфліктів і затримок у прийнятті рішень [1].

2. **Недостатня координація дій між ОМС і ОДВ:** в умовах війни та поствоєнного періоду зросла потреба у швидкому прийнятті рішень, однак механізми комунікації між різними рівнями влади залишаються неефективними; брак інструментів для оперативного моніторингу і контролю за виконанням спільних завдань [2].

3. **Фінансова неспроможність багатьох громад:** недостатнє фінансування територіальних громад, що ускладнює виконання завдань відновлення; складність у залученні додаткових ресурсів, зокрема міжнародної технічної допомоги, через обмежену фінансову автономію громад [3].

4. **Відсутність єдиної цифрової платформи для взаємодії:** відсутність централізованої системи електронного врядування для координації дій, обміну

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інформацією та моніторингу стану реалізації проектів; ручне адміністрування процесів, що уповільнює реалізацію проектів відбудови [4].

5. **Правові прогалини у сфері взаємодії ОМС і ОДВ:** законодавча база недостатньо враховує специфіку роботи у поствоєнний період; брак механізмів адаптації законодавства до швидко змінюваних умов, що створює додаткові бар'єри для виконання завдань [5].

6. **Нерівномірний розвиток громад:** деякі громади, особливо на деокупованих територіях, мають суттєво нижчу спроможність через відсутність ресурсів, руйнування інфраструктури та втрату робочої сили; неврахування специфіки окремих регіонів під час планування загальнодержавних відновлювальних програм [2], [5].

7. **Низький рівень залучення громадянського суспільства:** відсутність ефективних механізмів залучення громадян до ухвалення рішень і контролю за реалізацією відновлювальних проектів; низький рівень прозорості діяльності ОМС і ОДВ у контексті розподілу ресурсів [3].

Вплив проблем на процес відбудови:

– **Затримки у відновленні критичної інфраструктури через неузгодженість дій.**

– **Низька ефективність використання наявних фінансових і матеріальних ресурсів.**

– **Погіршення довіри населення до органів влади через недоліки у взаємодії та прозорості прийняття рішень.**

Для подолання цих проблем необхідно вдосконалити механізми координації, забезпечити належну фінансову підтримку громад і розробити інноваційні рішення для оптимізації взаємодії між рівнями влади.

Для подолання викликів, які перешкоджають ефективній співпраці між органами місцевого самоврядування (ОМС) і органами державної влади (ОДВ), необхідно вжити комплекс заходів. Вони мають враховувати специфіку поствоєнного періоду, потреби громад та міжнародний досвід.

1. Чітке законодавче регулювання:

– Доповнення Закону України "Про місцеве самоврядування" положеннями, які регулюють співпрацю ОМС і ОДВ у кризових ситуаціях [1].

– Розробка нових нормативних актів, що визначають механізми оперативної взаємодії у сфері відновлення інфраструктури, соціального забезпечення та реінтеграції [2].

– Розмежування функцій і повноважень між рівнями влади для уникнення дублювання завдань [3].

2. Інституційна координація:

– Національні та регіональні координаційні центри для планування й контролю за реалізацією відбудовних проектів.

– Включення до складу штабів представників громад, державних органів, міжнародних організацій та експертного середовища [4].

– Проведення щомісячних зустрічей між представниками ОМС і ОДВ для координації зусиль.

3. Застосування цифрових технологій:

– Розробка та впровадження платформи для обміну інформацією, моніторингу проектів, координації дій та забезпечення прозорості [5].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

– Впровадження цифрових рішень для аналізу даних і швидкого прийняття рішень.

4. Підтримка фінансової спроможності громад:

– Надання громадам більшої фінансової автономії, зокрема через збільшення частки податкових надходжень, що залишаються на місцях [2].

– Запровадження державних програм, які спрямовують кошти на реалізацію конкретних проектів відбудови.

– Створення механізмів для ефективного використання технічної та фінансової підтримки від міжнародних організацій.

5. Розвиток громадянського суспільства:

– Запровадження механізмів участі громадян у прийнятті рішень, зокрема через громадські слухання та опитування [4].

– Забезпечення публічного доступу до інформації про виконання відновлювальних проектів.

– Проведення тренінгів і семінарів для активістів і представників громад щодо залучення інвестицій та участі у державних програмах.

6. Навчання для посадових осіб:

– Навчання посадових осіб ОМС і ОДВ основам кризового менеджменту, сучасним практикам управління та ефективній комунікації [5].

– Організація навчальних візитів до країн, які мають успішний досвід відбудови після конфліктів (наприклад, Хорватія, Грузія).

7. Міжнародне співробітництво:

– Використання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування для вдосконалення механізмів співпраці.

– Спільна реалізація програм відновлення з ООН, Європейським Союзом, Світовим банком та іншими партнерами [4].

Очікуваними результатами є:

– **Зменшення бюрократичних перепон і пришвидшення процесів відновлення.**

– Підвищення довіри населення до органів влади.

– Створення стійкої системи управління, здатної оперативно реагувати на виклики.

Література

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

2. Закон України "Про децентралізацію влади". URL: <https://decentralization.gov.ua/>.

3. Васильєв В. І. Реформа децентралізації в Україні: досягнення та виклики. Науковий вісник, 2023.

4. Гончаренко В. І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: проблеми правозастосування. Київ, 2021.

5. Офіс Ради Європи в Україні. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: європейський досвід. URL: <https://rm.coe.int/>.

6. Boin A., Hart P., Stern E. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. Cambridge University Press, 2021.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Роман Музичук,
студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Формування позитивного іміджу публічних службовців в умовах воєнного стану в Україні

Формування позитивного іміджу публічних службовців є надзвичайно актуальним завданням у сучасних умовах, особливо в період воєнного стану в Україні. З огляду на зовнішню агресію з боку російської федерації, а також численні внутрішні виклики, такі як економічна нестабільність, інформаційні атаки та високий рівень суспільної напруги, довіра громадян до державних інституцій відіграє ключову роль у збереженні стабільності та ефективного функціонування суспільства.

Згідно з дослідженням О. В. Радченка [1], позитивний імідж публічних службовців є не лише відображенням професіоналізму та ефективності їхньої роботи, але й важливим елементом формування загальної довіри до державних органів. У період воєнного стану цей аспект стає критично важливим, оскільки громадяни потребують оперативного, прозорого та чесного виконання державних функцій.

У міжнародному контексті, як зазначає Р. Денхарт у своїй праці «The New Public Service» [2], формування довіри до державних службовців тісно пов'язане з принципами етичності, відкритості та активного залучення громадян до процесів прийняття рішень. Аналогічний підхід описує Г. Фредерік [3], наголошуючи на важливості прозорості й професійної комунікації, особливо у кризових ситуаціях.

Для України формування позитивного іміджу публічних службовців є також важливим інструментом протидії дезінформації та інформаційним атакам, які спрямовані на дестабілізацію довіри до влади. Як підкреслюється у звіті Transparency International [4], боротьба з корупцією та підвищення прозорості діяльності службовців сприяють зменшенню ризиків дискредитації державної влади в очах громадян.

Таким чином, питання формування позитивного іміджу публічних службовців в умовах воєнного стану є не лише актуальним, але й стратегічно важливим для України. Аналіз основних викликів у цій сфері та визначення ефективних шляхів їх подолання дозволить посилити довіру громадян до влади та сприяти зміцненню державної стабільності.

Формування позитивного іміджу публічних службовців в умовах воєнного стану стикається з низкою проблемних питань, які ускладнюють побудову довіри громадян до державної влади, а саме:

1. Недостатня прозорість діяльності державних органів

Багато громадян не мають доступу до повної та достовірної інформації про діяльність публічних службовців. Це призводить до спекуляцій, поширення дезінформації та зниження довіри. Як зазначає Т. М. Мельник [5], відкритість діяльності службовців є основою для забезпечення довіри до їхньої роботи.

2. Корупція та її вплив на суспільну довіру

Попри запровадження низки антикорупційних ініціатив, зокрема системи електронного декларування, випадки корупції серед публічних службовців продовжують дискредитувати державу. За даними Transparency International [4], Україна все ще має високий рівень сприйняття корупції, що негативно впливає на імідж службовців.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

3. *Низький рівень комунікаційної культури*

Недостатня системна комунікація з громадянами, низька якість публічних виступів та неефективність роботи в соціальних мережах обмежують можливості публічних службовців впливати на формування свого позитивного образу. Як зазначає С. М. Коваленко [6], відсутність чіткої комунікаційної стратегії може призводити до втрати суспільної довіри навіть у випадках ефективної роботи.

4. *Проблеми етичної поведінки*

Етичні порушення, навіть у поодиноких випадках, створюють негативний фон для всієї публічної служби. Як наголошує Г. Фредерік [7], дотримання етичних стандартів є основним елементом формування позитивного іміджу службовців.

Враховуючи вищевикладене можна визначити шляхи вирішення проблем формування позитивного іміджу публічних службовців в умовах воєнного стану.

1. *Забезпечення прозорості та відкритості діяльності*, необхідно запровадити регулярне звітування про діяльність публічних службовців у доступній для громадян формі. Наприклад, використання електронних платформ на кшталт «Дія» дозволяє громадянам отримувати інформацію про послуги та прийняті рішення безпосередньо, мінімізуючи бюрократичні бар'єри [4].

2. *Посилення боротьби з корупцією*, запровадження нових антикорупційних механізмів, таких як автоматизовані системи контролю державних закупівель та посилення відповідальності за корупційні злочини, може знизити рівень корупції. Важливим інструментом також є проведення навчань з антикорупційної етики серед публічних службовців.

3. *Розвиток комунікаційних стратегій*, необхідно впровадити сучасні методи комунікації, орієнтовані на активну взаємодію з громадянами, а саме:

- використання соціальних мереж для швидкого та достовірного інформування громадян;
- підготовку публічних службовців до ефективних публічних виступів і роботи зі ЗМІ [6];
- організацію відкритих заходів для громадськості, що сприятимуть зміцненню довіри.

4. *Запровадження етичних стандартів*, державні установи мають забезпечувати обов'язкове навчання публічних службовців етичним стандартам, включаючи недопустимість конфліктів інтересів, відповідальність перед суспільством та доброчесність у прийнятті рішень [3].

5. *Професійний розвиток службовців*, необхідно організовувати регулярні тренінги та курси підвищення кваліфікації для публічних службовців, спрямовані на розвиток їхніх професійних навичок та формування лідерських якостей. Інвестиції у розвиток персоналу є довгостроковою стратегією покращення іміджу державної служби.

Реалізація цих заходів дозволить не лише покращити імідж публічних службовців, але й зміцнити довіру громадян до державних інституцій, що є важливим для стабільності та розвитку України в умовах воєнного стану.

Література

1. Радченко О. В. Формування іміджу публічних службовців в умовах змін: теорія і практика. Харків: Університет "Україна", 2019.
2. Denhardt R. The New Public Service: Serving, Not Steering. New York: Routledge, 2020.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

3. Frederickson H. G. Ethics and Public Administration. London: Routledge, 2018.
4. Transparency International. Рейтинг сприйняття корупції. 2022. URL: <https://www.transparency.org/>.
5. Мельник Т. М. Стратегії комунікації у формуванні позитивного іміджу державної служби. Політичні науки, 2022, № 2.
6. Коваленко С. М. Проблеми довіри до державних інституцій: український контекст. Журнал державного управління, 2021, № 3.
7. Frederickson H. G. Ethics and Public Administration. London: Routledge, 2018.

Дмитро Дураєв

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

Функціональна роль муніципальної влади в реалізації прав та свобод людини на рівні громади в умовах воєнного стану

Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення вимог до якості послуг, які отримує людина, а також збільшення її впливу на владу, зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності муніципальних інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління, в основі якої лежать два основні принципи побудови європейських держав – принцип демократії та принцип верховенства права.

Як зазначає професор О. В. Батанов, правовий статус людини в системі місцевого самоврядування характеризується органічною єдністю індивідуальних муніципальних суб'єктивних прав, котрі належать кожному жителю окремо і можуть бути реалізовані ним незалежно від інших членів громади, та колективних муніципальних прав, реалізація яких можливе лише за допомогою колективних дій більшості жителів територіальної громади. Це забезпечує людиноцентристську орієнтацію місцевого самоврядування і інтеграцію автономних начал муніципальної свободи з принципами колективізму на місцевому рівні організації політичного, господарсько-економічного та соціально-культурного життя [1].

М. О. Баймуратов акцентує увагу на інституційному зростанні та використанні феномену «автономії волі індивіда», яке супроводжувалося зростанням особистої свободи, творчої ініціативи, що в результаті посилило почуття особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності. Це сприяло зміні телеологічного змісту правового статусу людини від системи «держава» – «людина» до системи «людина» – «місцеве самоврядування», що призвело до зниження декларативного потенціалу конституційно-правового статусу людини, наповнивши його активним функціональним змістом [2].

Не випадково кінцевим результатом будь-якої функції місцевого самоврядування є втілення прав та свобод людини на локальному рівні, у реальних умовах життя людини. М. О. Баймуратов та Б. Я. Кофман зазначають, що завдяки конституційним правам на рівні місцевого самоврядування формується масив муніципальних прав людини, який детермінує та копіює конституційні права, водночас легітимуючи інститут локальної демократії. Це створює умови для реалізації прав і свобод у повсякденному житті через стандарти локального життя [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

У сучасних умовах важливим є створення наукової концепції забезпечення прав і свобод особи на місцевому рівні, що визначатиме дієвість цих прав та їх охорону. Пошук шляхів удосконалення механізму забезпечення прав людини передбачає усвідомлення суті правових категорій, таких як «захист», «охорона», «реалізація», «забезпечення». Захист прав громадян здійснюється судовими органами, правоохоронними органами та громадськими організаціями, а охорона прав включає превентивні заходи, як-от створення муніципальної поліції або муніципальної варті.

Реалізація прав – це, насамперед, особистісна категорія, яка визначається діями або бездіяльністю особи, котра володіє конкретними правами та самостійно вирішує, як їх використовувати. Однак для реалізації більшості прав, визначених у законодавстві (наприклад, право на охорону здоров'я чи соціальне забезпечення), необхідно встановити додаткові процедури, що вимагають відповідних дій уповноважених суб'єктів (державних чи самоврядних органів), щоб створити умови для реалізації цих прав.

Заходи реалізації, захисту й охорони прав людини об'єднуються під загальним поняттям «забезпечення», що охоплює діяльність щодо створення необхідних умов для задоволення прав і свобод людини. Важливо також враховувати економічні, політичні та соціальні умови забезпечення прав, адже саме ці фактори визначають фактичне становище у сфері забезпечення прав і свобод особи, особливо в умовах збройної агресії з боку РФ.

В умовах воєнного стану критичними є ефективність та злагодженість дій органів публічної влади, а також функціонування органів місцевого самоврядування, які першочергово вживатимуть заходи національного спротиву та забезпечуватимуть гуманітарну допомогу як місцевому населенню, так і вимушено переміщеним особам та деокупованим громадам [4].

Існують різні погляди на необхідність місцевого самоврядування в умовах війни. Зокрема, Рекомендації щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану пропонують припинити діяльність районних і обласних рад, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій. Це необхідно для запобігання використанню цих рад для підривної діяльності. Військові адміністрації можуть утворюватися на рівні громад, і в разі їх утворення всі повноваження місцевих органів припиняються, а влада переходить до військової адміністрації [5].

Законодавча практика вже передбачає створення військових адміністрацій на рівні громади, як це було зроблено в Народицькому селищі Коростенського району Житомирської області в 2022 році [6]. Органи місцевого самоврядування виконують функції, спрямовані на забезпечення правового статусу особи-члена громади, оборону, евакуацію, відновлення інфраструктури після деокупації та надання гуманітарної допомоги.

Тому не випадково передбачено особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [7]. Зокрема, це стосується можливості прийняття рішень сільським, селищним, міським головою з обов'язковим інформуванням начальника обласної військової адміністрації протягом 24 годин щодо таких заходів:

1. Звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, зокрема тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

2. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

3. Демонтаж будівель і споруд, що за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними та такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Також голови громад мають право приймати рішення щодо створення спеціалізованих установ для надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення та звільнення керівників цих установ, а також залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права для надання цієї допомоги. Такі рішення повинні бути доведені до відома мешканців відповідних територіальних громад.

Таким чином, саме на місцевому рівні має здійснюватися основна робота щодо задоволення економічних, політичних і соціальних потреб громадян. Органи місцевого самоврядування повинні мати широкі повноваження в сфері реалізації та охорони прав громадян, а також необхідні ресурси та законодавчо визначену фінансову базу для своєчасного та цілеспрямованого виконання заходів соціального і економічного характеру, які забезпечують права і свободи населення, зокрема в умовах війни в Україні.

Література

1. Батанов О.В. Муніципальні права людини в умовах глобалізації: тенденції становлення та особливості реалізації. Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: проблеми теорії та нормативно-правової регламентації: колективна монографія / За заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів – Торунь: Ліга – Прес, 2020. 392 с. URL. <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog>

2. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 1. – С. 52–56.

3. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL. <https://constitutionalist.com.ua>

4. Дробуш І.В. Роль територіальних громад та їх представницьких органів у забезпеченні соціальних прав вимушено переміщених осіб в умовах війни з РФ. Конституційно-правові механізми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах війни: світовий досвід та Україна: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 26 травня 2022 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2022. – 418 с.

5. Рекомендації щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: НУ “КМА”. URL : <http://www.slideshare.net/CentrePravo>

6. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України № 260/2022 від 18 квітня 2022 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України URL. <https://zakon.rada.gov.ua>.

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

Микола Лахижа,

доктор наук з державного управління, професор

Методологічні аспекти реформування територіального самоврядування у посткомуністичних країнах: приклад Республіки Польща

Розуміючи методологію як філософську, теоретичну основу пізнання й перетворення світу, варто відзначити її визначну роль у проведенні успішних реформ у посткомуністичних країнах, однією з яких визнається реформування територіального (місцевого та регіонального) самоврядування в Польщі, 35-річчя відродження якого недавно відзначалося. Відразу ж варто відзначити, що реформи в Польщі значною мірою завдячують своїм успіхом як теоретичній, так і організаційній участі у їх проведенні відомих вчених у сферах юридичних, політичних, соціальних наук, серед яких можна виділити Л. Бальцеровича, Г. Колодко, М. Кулешу, Г. Іздебського, Г. Сухоцьку, Я. Чапутовича та інших. Наприклад, найбільш відомі з них - Л. Бальцерович, Г. Колодко та Є. Регульський авторитетні фахівці у сфері економіки, М. Кулеша, Г. Іздебський та Я. Чапутович відомі своїми теоретичними працями у сфері публічного управління [1].

Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації на прикладі Республіки Польща розглядалися нами у публікаціях 2008-2012 років і узагальнені у монографії [2]. Проте з того часу опубліковано значну кількість досліджень польських авторів, включаючи й теоретичний аналіз реформ, що дозволяє нам зробити спробу узагальнення з точки зору виявлення методологічних основ реформування територіального самоврядування в Польщі на початку посткомуністичних перетворень та виявлення ролі експертного середовища фактору у цьому процесі.

Відповідь на друге питання дають М. Турек та Л. Габуда, які зробили спробу проаналізувати реформу самоврядування з точки зору її творців, наголошуючи, що це результат праці багатьох людей. На думку М. Турек, координаторами цих робіт, або, як вони себе називали, аніматорами, були згадані вище Єжи Регульський та Міхал Кулеша. Поєднання зусиль економіста і юриста було корисним для реформи, до підготовки і проведення якої були залучені: Адам Ковалевський, Марія Пташинська-Волочкович, Іво Бичевський, Влодзімеж Коконь, Тереза Манторська, Анна Вольська, Александра Євтухович, Тадеуш Марковський, Пьотр Бурі, Януш Кот, Кристина Плаза, Станіслав Ветеска, Маріла Горбачевська, Александра Вікторовська, Зигмунт Дзембовський, Чеслава Рудзка-Лоренц, Марта Садова, Богдан Ледворовський та Валеріан Панька [3, s. 58].

Л. Габуда називає «трьох співтворів» польської реформи територіального самоврядування: Міхара Кулешу, Єжи Регульського та Єжи Степеня, вказуючи на їх

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

роль як експертів, так і політиків у формуванні системи самоврядування та наголошуючи, що ключовою у вирішенні проблем реформи була політична позиція цих вчених, їх участь у владі та відкритість для лобіювання [4].

На наш погляд, проблему потрібно розглядати комплексно – з точки зору економіки, політики, адміністрування тощо. Варто звернути увагу на думку Голови групи польських експертів-радників із питань реформи самоврядування та децентралізації в Україні М. Свенціцького (листопад 2014 року): «Польські реформи – і децентралізація, і економічні – були вдалим, адже за кожною з них відповідала окрема людина – не політик, а експерт. Лешек Бальцерович – за економічну, а Єжи Регульський на посаді уповноваженого уряду з питань адміністративної реформи – за децентралізацію. І в них була синергія з урядом, парламентом та громадською думкою. Потенціал такої синергії в Україні існує, що дозволяє нам оптимістично оцінювати перспективи цієї реформи» [5].

Узагальнення теоретичних підходів до проведення реформи місцевого самоврядування було здійснено Є. Регульським в липні 2014 року в рамках навчань для українських журналістів, організованих МЗС Польщі з метою сприяння процесу децентралізації влади в Україні. На його думку, за прикладом Польщі, Україна мала подолати п'ять монополій: політичну монополію (у Польщі проведено демократичні вибори в органи місцевого самоврядування у 1990 році); ієрархічну монополію (подолано характерну для колишніх соціалістичних країн вертикальне підпорядкування влади); монополію власності (передача у власність гміни земель, споруд та обладнання, що розглядалося як ключовий елемент реформи); монополію фінансів (децентралізація фінансів, можливість для гмін самостійно на свій розсуд розпоряджатися власними коштами); адміністративну монополію (створення служби в органах місцевого самоврядування окремої від державної служби) [6]. Відзначено також фактори, що впливали на успіх реформи: політична воля керівників держави; знання експертів; підтримка суспільства; кваліфіковані кадри та менталітет людей. По суті, у Польщі на початку 1990-х років було підготовлено нові кадри для територіального самоврядування – до 300 тисяч депутатів гмінних рад, посадових осіб місцевого самоврядування директорі місцевих фірм тощо. Серед ворогів реформи названо політиків, які втрачали можливість керувати та розпорядників майна, яке передавалося гмінам. Відмічаючи протистояння двох підходів до адміністрування місцевого життя: галузевого та територіального, Є. Регульський відносив до противників реформи міністерства та профспілки.

З точки зору методології важливо, на наш погляд, відзначити необхідність ширшого використання можливостей вітчизняних експертів. Наприклад, із вдячністю визнаючи доцільність використання польського досвіду, слід визнати неефективним запрошення іноземних радників, досвід яких не спирається на знання українських реалій. Необхідно враховувати і фактор часу: у Польщі реформи починалися з територіального самоврядування.

Література

1. Izdebski, H., Kulesza, M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa. 2004, 396 s.
2. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща.-Полтава: ПолтНТУ, 2012. 243 с.
3. Turek M. Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców. Homo politicus. Vol. 11. 2016. S. 66

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

4. Habuda L. Polska reforma terytorialnego samorządu/ Osobisty skład odcisniety na niej przez jej trzech współautorów. Athenauem. Polskie Studia Politologiczne. Nr. 47. 2015. S. 133-146 URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/752466>
5. Децентралізація передбачає право на помилку – польські реформатори. 11. 11. 2014 ВІДРОДЖЕННЯ. URL: https://www.irf.ua/detsyntralizatsiya_peredbachae_pravo_na_pomytku/
6. Єжи Регульський: "У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів" LB.ua. 15/07/2014/ URL: https://lb.ua/society/2014/07/15/272846_lektsiya.html

Олег Діденко,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», депутат Полтавської обласної ради

Патріотичне виховання як завдання територіальних громад в процесі відновлення: досвід Полтавщини

Стратегічне управління розвитком територіальних громад передбачає комплексний підхід, який окрім соціально-економічних завдань передбачає й увагу до патріотичного виховання, в першу чергу - учнів старших класів. Ці завдання реалізуються через освітні та культурні заходи: розробка та впровадження програм патріотичного виховання; організація культурно-просвітницьких заходів; підтримка освітніх ініціатив; інформаційно-просвітницька робота; надання правової допомоги тощо.

Зростає значення навчальної дисципліни «Захист України» (до 2020 року – «Захист Вітчизни») ґрунтується на положеннях Конституції України та низці законів України, якими захист Вітчизни визначено як обов'язок громадян та одна з важливих функцій держави. Основними проблемами були необхідність уточнення назви («Захист Вітчизни» чи «Захист України»); роздільне чи сумісне навчання хлопців та дівчат; концентрація зусиль на теоретичній чи практичній частині курсу; підбір викладачів; забезпечення практики тощо. На нашу думку, доцільним є посилення уваги до цих та інших проблем територіальних громад, які зацікавлені у якісній підготовці учнів.

Частина цих проблем вирішена у 2024 році з урахуванням рекомендацій територіальних громад. Зокрема, у червні 2024 року стартувала підготовка тренерів, які мають навчати вчителів у регіонах. Популярними стали лекції, практикуми, вебінари для викладачів та здобувачів освіти «Переваги вивчення предмета «Захист України» в міжшкільному ресурсному центрі: практичний досвід», «Захист України»: трансформація підходів до навчання та викладання» та інші [1]. Створюються міжшкільні центр для якіснішого навчання за рахунок професійних викладачів, нового технічного оснащення та концентрації зусиль територіальних громад і органів державної виконавчої влади. Порівняно з переважною більшістю шкіл, міжшкільні осередки мають краще обладнання: стрілецькі тренажери, навчальні дрони, аптечки та медичні манекени тощо.

Активно включилися в процес реформування системи патріотичної освіти місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, ґрунтуючись

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

на наявній нормативно-правовій базі та роз'ясненнях МОН та з використанням нових особливостей використання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (за спеціальним фондом державного бюджету) для забезпечення викладання навчального предмета "Захист України" (Наказ МОН від 22.05.2024 р.). У Полтавській області з метою якісної організації та здійснення загальної підготовки, напрацювання кращих практик, обміну досвідом, оновлення підходів у викладанні предмета «Захист України» Розпорядженням обласної ради від 3.07.2024 № 186 створено Робочу групу щодо сприяння запровадженню загальної підготовки в закладах освіти (голова - Діденко О.Г., члени – депутати обласної ради, державні службовці, керівники та науковці закладів освіти області, представники громадських організацій). Робочою групою із залученням територіальних громад проведено значну роботу по формуванню осередків викладання навчального предмета «Захист України». Перелік осередків (36) затверджено розпорядженням голови Полтавської обласної військової адміністрації від 20.09.2024 №609. Понад половини громад Полтавщини (36 з 60) погодилися створити центри для уроків «Захисту України» [2].

Продовження роботи по удосконаленню викладання курсу «Захист України» потребує спільних зусиль і розглядається як необхідна для суспільства справа. Важливо не лише продовжувати формування позитивного ставлення до курсу учнів, вчителів та громадськості, наголошувати на важливості формування готовності учнів до захисту своєї країни, а й забезпечувати для цього фінансові та матеріальні умови.

Література

1. Сайт для викладачів та здобувачів освіти з предмету "Захист України". URL: <https://sites.google.com/site/zahist56/>
2. Ковпак А. Половина громад Полтавщини погодилися створити центри для уроків «Захисту України» ЗМІСТ. 24.09.2024 URL: <https://zmist.pl.ua/news/polovyna-gromad-poltavshhyny-pogodylasya-stvoryty-czentry-dlya-urokiv-zahystu-ukrayiny>

Домбровська Оксана,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Удосконалення форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення

Участь громадян у суспільному житті та управлінні громадою не обмежується лише виборами — як черговими, так і позачерговими. Конституція України гарантує громадянам постійну участь у керуванні державними та місцевими справами, а також визначає різноманітні форми цієї участі.

Верховною Радою України було ухвалено низку законодавчих актів, які деталізували порядок реалізації наданих прав, а також розширили форми та механізми громадської участі. Зокрема громадянам гарантується право на вільне отримання інформації про діяльність державної та місцевої влади, вільний доступ до всіх засідань органів місцевого самоврядування, можливість звертатися до органів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

влади з електронними петиціями, подавати місцеві ініціативи, проводити громадські слухання та загальні збори громадян тощо.

Проте окремі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] у частині регулювання механізмів демократії участі в органах місцевого самоврядування є недосконалими. Аналіз практики застосування механізмів місцевої демократії демонструє такі основні проблемні питання:

- відсутність чіткого регулювання механізмів місцевої демократії у законодавстві для органів місцевого самоврядування;
- відсутність чіткої вимоги для органів місцевого самоврядування щодо обов'язковості врегулювання механізмів місцевої демократії, наприклад у статуті територіальної громади;
- відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду (не визначено переліку питань, які повинні бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії);
- встановлення обов'язкових вимог для органів місцевого самоврядування здійснювати реєстрацію статутів територіальних громад у органах юстиції;
- не визначено переліку питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади;
- недосконалий механізм застосування електронних петицій у органах місцевого самоврядування (встановлена вимога розглядати електронну петицію, яка набрала встановлену кількість підписів, на сесії місцевої ради протягом 10 робочих днів) [2].

Частково дані проблеми були усунені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» № 3703-IX від 09.05.2024 р. [3], який, нарешті, через довгий час, а саме 6 січня 2025 року, підписав Президент України.

Даний закон має створити сприятливе правове середовище для регулювання механізмів місцевої демократії, а також покращити відкритість та прозорість діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Ним:

- встановлюються вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування;
- передбачається, що детальний порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад;
- визначається перелік форм громадської участі під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- доповнюються форми місцевої демократії, які вже використовуються органами місцевого самоврядування, але не врегульовані Законом;
- визначається перелік питань, які мають бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії та у статутах територіальних громад.

Зокрема, йдеться про те, що депутати місцевих рад зобов'язані звітувати перед жителями під час реальних зустрічей, на яких вони повинні відповідати на питання громадян. Крім того, передбачено покращення ефективності електронних петицій, результати яких міські ради зобов'язані розглядати на найближчій сесії.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Також однією з важливих норм, яку вводить закон, є можливість участі жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету.

Ще один важливий аспект – це обов’язок сільських, селищних та міських рад затверджувати статут територіальної громади. До 1 січня 2027 року органи місцевого самоврядування повинні привести чинні статuti територіальних громад у відповідність до нового законодавства або затвердити нові.

Досить актуальним, особливо в період дії воєнного стану, є положення про те, що участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Незважаючи на позитивні зміни, які пропонує даний закон, слід зазначити, що потребують подальшого уточнення його деякі положення. Зокрема, ч. 1 ст. 6¹ до форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення відносить громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка є формою громадського контролю, що передбачає проведення його ініціатором аналізу діяльності відповідних органів та посадових осіб, підготовку висновків та пропозицій.

Відповідно до ч. 3 ст. 13⁴ Закону аналіз діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування проводить ініціатор громадського оцінювання, який здійснює діяльність на території відповідної територіальної громади. При цьому ініціатором громадської оцінки (експертизи) та суб’єктом її проведення може бути громадське об’єднання; професійна спілка (об’єднання професійних спілок); творча спілка; організація роботодавців (об’єднання організацій роботодавців); благодійна організація; орган самоорганізації населення. Однак законом не передбачено, що ініціаторами здійснення такого громадського оцінювання можуть бути жителі.

Оскільки інтереси ініціаторів громадського оцінювання (враховуючи мету їх утворення) можуть не збігатися з інтересами жителів, вважаємо, що громадське оцінювання може бути віднесено до форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення лише за умов, якщо серед цих ініціаторів також будуть самі жителі (ініціативна група жителів).

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 13³ Закону передбачено, що жителі можуть входити до складу та/або брати участь у роботі консультативно-дорадчих органів (у разі їх утворення) при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їхньої роботи, участі в розробленні проектів актів, вирішенні інших питань, віднесених до повноважень зазначених органів та/або посадових осіб. Відповідно до ч. 2 зазначеної статті завдання, склад та організація роботи консультативно-дорадчих органів при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування визначаються рішенням органу чи посадової особи, при яких вони утворені. Однак очевидно, що право входити до складу таких органів та брати участь у їх роботі не гарантує жителям реальну можливість реалізувати це право. Зокрема закон не передбачає, що жителі мають обов’язково входити до складу таких органів чи що вони обов’язково беруть участь у їх формуванні та роботі. На нашу думку, консультативно-дорадчі органи при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування можуть бути віднесені до форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення у разі, якщо будуть передбачені механізми, що не дозволять формувати та організовувати роботу таких органів без залучення жителів.

Таким чином, підтримуючи в цілому запропонований підхід щодо розвитку

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інструментів партисипативної демократії, слід зазначити, що деякі положення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» викликають зауваження та потребують подальших досліджень й обговорень.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення 09.01.2025).
2. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування № 7283 від 13.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39362> (Дата звернення 09.01.2025).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України № 3703-ІХ від 09.05.2024 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-IX#Text> (Дата звернення 09.01.2025).

Тетяна Харченко,

кандидат юридичних наук,

головний спеціаліст відділу моніторингу питань гендерної рівності

та недискримінації управління дотримання прав людини

Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини

Національної поліції України

Муніципальна реформа як інструмент просування гендерної рівності

Муніципальна реформа є однією з ключових реформ, що реалізуються в Україні з метою децентралізації влади, підвищення ефективності управління на місцевому рівні та посилення спроможності громад. У процесі цієї реформи громади отримують більше повноважень і ресурсів для вирішення локальних питань, що дозволяє адаптувати політику до реальних потреб населення. Це створює унікальні можливості для впровадження принципів гендерної рівності, адже найближчий рівень управління найбільш чутливий до викликів і потреб місцевих жителів.

Гендерна рівність є фундаментальною цінністю демократичного суспільства та важливою складовою сталого розвитку. Вона не лише сприяє захисту прав кожної людини, але й підвищує ефективність політики та програм завдяки більш справедливому розподілу ресурсів. Проте досягнення гендерної рівності вимагає не лише нормативних змін на національному рівні, але й практичного втілення цих принципів на місцях. Муніципалітети, як найближчі до громадян органи влади, можуть стати рушійною силою у подоланні гендерної нерівності.

Важливість гендерної рівності в контексті муніципальної реформи зумовлена тим, що жінки й чоловіки мають різний доступ до ресурсів, можливостей і послуг. Ці відмінності стають особливо помітними на місцевому рівні, де забезпечення базових потреб, таких як доступ до освіти, медицини, соціальної допомоги чи інфраструктури, є першочерговим завданням. Реформа створює умови для врахування цих відмінностей і забезпечення рівноправного доступу для всіх груп населення.

Окрім того, муніципальна реформа відкриває нові можливості для жіночого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

лідерства. Завдяки формуванню нових органів самоврядування жінки отримують доступ до прийняття рішень, що стосуються розвитку громад. Це дозволяє не лише врахувати їхній досвід і перспективи, але й сприяє зміні суспільних стереотипів щодо ролі жінок у політиці та суспільстві.

Також важливо зазначити, що гендерна рівність у громадах сприяє соціальній згуртованості та економічному розвитку. Численні дослідження доводять, що громади, які забезпечують рівноправність, мають кращі показники соціального добробуту, рівня освіти та економічного зростання. Це зумовлено тим, що рівний доступ до можливостей підвищує продуктивність і залученість населення до суспільного життя.

Таким чином, муніципальна реформа є не лише технічним процесом децентралізації, але й важливим соціальним інструментом для забезпечення гендерної рівності. Впровадження гендерно-чутливих підходів на місцевому рівні дозволить не лише забезпечити рівність прав і можливостей для чоловіків та жінок, але й зробить громади більш ефективними, згуртованими та стійкими до викликів сучасності.

Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 05 серпня 2020 року № 6954 [3] загалом орієнтується на людину, у ній наведено широке розмаїття ознак, за якими люди потрапляють до групи осіб, які перебувають у вразливій ситуації. Зазначено, що Стратегію розроблено відповідно до Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Документ містить окрему операційну ціль щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків та запобігання насильству щодо жінок. Жінки розглядаються як окрема цільова група в межах великої групи населення, яке перебуває у вразливій ситуації. Водночас проблемою залишається те, що ТГ та ОДА не спираються на зазначені позиції, розробляючи власні стратегічні документи.

Інтеграція гендерної перспективи в муніципальне управління означає врахування відмінностей у потребах, ролях і можливостях жінок та чоловіків під час розробки, впровадження і оцінки місцевих політик, програм та проєктів. Це ключовий інструмент для забезпечення рівного доступу до ресурсів і послуг, що є основою соціальної справедливості та сталого розвитку громад.

Залучення жінок до управління на місцевому рівні нерідко призводить до посилення гендерних стереотипів, акцентування уваги на жіночих ролях (опікування членами сім'ї, догляд за дітьми, людьми похилого віку), тоді як чоловіки продовжують приймати стратегічні рішення. Більш того, якщо питання визнається як суто жіноче, воно переважно втрачає важливість та відноситься до сфери «соціальних», а не «публічних» чи «економічних» питань. Децентралізація та місцеве врядування часто розглядаються не лише як можливість участі жінок у вирішенні політичних питань, а також і як можливість покращення доступу до якісних публічних послуг [1].

«Впровадження гендеру» означає не просто додавання «жіночого компоненту» до проєктів та програм, а аналіз і врахування різних умов та вимог щодо жінок і чоловіків. Гендерний підхід полягає в тому, щоб не прирівнювати всіх, а навпаки – визначити та врахувати різні потреби [1].

Гендерна рівність як основа ефективного місцевого управління. Інтеграція гендерної перспективи в муніципальну реформу забезпечує справедливий розподіл ресурсів, підвищує якість управлінських рішень та сприяє соціальній згуртованості громад.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Рівне представництво жінок у прийнятті рішень. Залучення жінок до керівних позицій у місцевих органах влади не тільки забезпечує справедливість, але й сприяє розробці більш інклюзивних політик, орієнтованих на реальні потреби населення.

Освіта як інструмент подолання стереотипів. Розвиток освітніх ініціатив і підвищення обізнаності громади є ключовими для формування гендерно чутливого суспільства, що визнає важливість рівних можливостей для жінок і чоловіків.

Партнерство для просування гендерної рівності. Співпраця між муніципалітетами, громадськими організаціями та активістами дозволяє впроваджувати ефективні ініціативи, що відповідають потребам громади, та розширювати вплив гендерної політики.

Необхідність системного моніторингу. Регулярний моніторинг і оцінка гендерно орієнтованих ініціатив гарантують прозорість, підзвітність та можливість оперативного вдосконалення політик і підходів.

Суспільні та економічні переваги гендерної рівності. Гендерна рівність сприяє не лише соціальній справедливості, а й економічному розвитку, підвищенню продуктивності громад та формуванню більш інклюзивного суспільства.

Загалом від початку децентралізації нормативно-правове забезпечення реформи не відповідало міжнародним зобов'язанням України у сфері ґендерної рівності та прав людини. Ситуація покращилася впродовж останніх двох років у тих випадках, коли до розроблення відповідних документів залучались міжнародні партнери. Проте така експертна підтримка з боку міжнародних партнерів залежить від наявності донорських ресурсів і вимагає більш стабільних рішень щодо розвитку внутрішнього ґендерного механізму від Міністерства розвитку громад та територій України.

Література

1. Чому ґендерна рівність важлива у місцевому самоврядуванні URL: <https://decentralization.ua/news/11991>
2. Аналіз реформи децентралізації в Україні з точки зору ґендерної рівності та підходу, заснованого на правах людини. Аналітичний звіт. Грудень 2021. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2022/02/%D0%90%D0>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

Андрій Настюк,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Притягнення до відповідальності київським віче князя та його людей

Князь зі своїм апаратом управління, церква та віче були самими впливовими владними інститутами, які впливали на політичні процеси на Русі. Князь та церква могли здійснювати судові функції через княжі та церковні суди, опираючись на Руську правду та Церковні статuti Володимира і Ярослава. Через княжий суд вони могли відчужувати майно, міняти правовий статус людини [1, с. 27-31]. Князь міг страчувати

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

та осліплювати за дії, направлені проти його влади [2, с. 58-59]. А згідно церковного статуту Ярослава церковні суди могли стратити сина за побиття своїх батьків [3, с. 45]. Ми вирішили проаналізувати декілька історичних подій, які сталися в Києві за участю віче, для того, щоб з'ясувати чи здійснювало віче судові функції, які воно виносило рішення, кого віче могло притягувати до відповідальності.

Перший приклад пов'язаний із сином Ярослава Володимировича, який став правити в Києві за волею батька. У 1067 році Ізяслав Ярославович вступив в конфлікт з віче.

В даному історичному випадку віче без дозволу князя засудило воєводу Коснячко до смертної кари та відчужило на користь жителів міста його майно шляхом розорення його двору. Коли князь відмовився видати Коснячко та інших вельмож, віче притягнуло до відповідальності самого князя і прийняло рішення усунути його від управління та розграбувати княжий двір. Замість Ізяслава віче вибрало собі нового князя Всеслава Брячиславовича [4, с. 72-74].

Другий випадок, коли віче судило княжих людей в Києві, відбувся після смерті Святополка II (сина Ізяслава Ярославовича). Причиною початку повстання в Києві 1113 року була відмова Переяславського князя Володимира Всеволодовича на прохання віче стати Київським князем.

Причиною відмови Володимира було те, що він не хотів конфлікту з Давидом Святославовичем, який був сином Святослава Ярославовича старшого брата батька Володимира Всеволодовича.

Так як батько Давида був старшим в роду чим батько Володимира, він вважав, що в Києві має правити Давид Святославович, князь Чернігівський.

В даному випадку віче вчинило самосуд і розграбувало двори як прихильників Святославовичів (Давида, Олега), так і євреїв, які при минулому князеві, користуючись його прихильністю, розоряли киян. Князь Володимир мусив рахуватись з волею віче і погодитись стати Київським князем та депортував всіх євреїв із Русі [5, с. 211-213]., Володимир Мономах вніс зміни в Руську правду з метою правової регуляції лихварства та умов повернення боргів на користь боржників, щоб аналогічна ситуація не повторювалась [6, с. 103-104].

Третій випадок пов'язаний із дітьми Олега Святославовича, які боролися за владу в Києві. У 1139 році помер Ярополк Володимирович (син Володимира Мономаха) і в Києві став княжити його брат В'ячеслав Володимирович. Всеволод Ольгович усунув від управління В'ячеслава і сам в 1139 році став Великим князем Київським [7, с. 201-202]. У Чернігові Всеволод посадив свого двоюрідного брата Володимира Давидовича [8, с. 158].

Він князував в Києві до 1146 року та помер, поправивши неповних сім років. Згідно його заповіту в Києві після смерті мав правити його молодший брат Ігор [9, с. 398-399].

Прибувши до Києва, Ігор зібрав київських вельмож, щоб ті присягнули йому. Київські вельможі присягнули князю, але кияни зібрали віче. Ігор побоявся сам прийти на віче, тому послав свого брата Святослава. Святослав прибувши на віче дізнався про причини його зібрання. Кияни були невдоволені діяльністю судді покійного князя Всеволода Ратші і вишгородського тіуна Тудора. Вони скаржились, що Ратша та Тудор багатьох людей не справедливо розорили і вимагали від Ігоря та Святослава гарантій, що дана практика буде припинена [10, с. 399].

Святослав, вислухавши вимоги віче, поклявся сам і поклявся за брата Ігоря. Кияни, в свою чергу, вимагали, щоб Ігор поклявся особисто перед ними. Святослав

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

погодився з вимогою віче і з декількома знатними киянами відправився до свого брата Ігоря, щоб той прибув до віче та присягнув особисто.

Прибувши до князя Ігоря, Святослав передав йому, що віче вимагає усунення судів Ратшу і Тудора і замість них призначення інших суддів, які б судили справедливо по закону батьків та дідів.

Ігор, щоб проти нього не повстав Київ, погодився з вимогами віче та цілуючи хрест, поклявся киянам, що виконає їх вимоги.

Кияни прийшли до думки, що так як князь погодився з їхніми вимогами, то вони в своєму праві можуть відправитись до дворів Ратшу і Тудора та пограбувати їх, що і почали робити. Ймовірно за законами батьків та дідів сторона, яка визнавалась винною виставлялася на пограбування потерпілими сторонами. Попередні два наведених приклади підтверджують практику віче судити і відчужувати майно тих, хто на думку віча діяв на шкоду інтересам киян.

Даний випадок є унікальний, адже віче хотіло судити тіунів за їх зловживання та порушення, які вони допускали при виконанні ними судових функцій. Отже віче ставило під сумнів законність прийняття рішень княжими судами.

Ігор, дізнавшись, що кияни почали грабувати двори Ратшу і Тудора, почав вимагати у киян, щоб ті припинили свої дії і у випадку непокори погрожував застосувати силу [5, с. 282-283].

Віче, зрозумівши, що князь обманув їх і не визнав юрисдикції віче судити невинних киянами бояр, прийняло рішення розірвати відносини із Ігорем і таємно попросили Ізяслава Мстиславовича (внука Володимира Мономаха) прийти до Києва з військом і стати їхнім князем [5, с. 399].

Ігор II, у свою чергу, зайнявши Київський стіл, з перших днів почав діяти не по закону і дозволяв своїм людям судити на підставі отримання ними хабарів та розоряти киян. Це викликало ще більше невдоволення киян, які ще раз таємно відправили делегацію до Ізяслава, щоб той якнайшвидше йшов до Києва. Ігор вирішив наблизити представників київських вельмож Улеба, Івана Войтишича та Лазаря Сокольського і призначив Улеба тисяцьким. Вельможі зробили вигляд, що підтримують Ігоря, але в самий важливий момент перейшли на сторону Ізяслава та разом із киянами напали на людей Ігоря і побили їх, а самого київського князя захопили, коли той намагався утекти. Двір Ігоря був підданий розграбуванню та спалений [5, с. 283-286, 292-293].

У 1147 році Володимир на підтримку Київського князя Ізяслава Мстиславовича зібрав віче, щоб отримати від киян підтримку у війні із чернігівцями.

Віче вирішило підтримати князя але наголосило, що не можна вирішувати зовнішні питання безпеки, не подбавши про внутрішні. Вони нагадали князю про випадок з Ізяславом Ярославовичем, коли був звільнений Всеслав Брячиславович із заключення, а Ізяслав мусив втікати із Києва.

Віче запропонувало засудити до смерті Ігоря II, який був пострижений в монахи. Він був звинувачений в тому, що при правлінні його брата Всеволода Олеговича ґвалтував жінок та дочок киян, також він був звинувачений в пограбунках та розоренні киян. За всі злочини, які вчинив Ігор, віче прийняло рішення стратити колишнього Київського князя Ігоря. Володимир не погодився із рішенням віче і намагався спасти Ігоря але був побитий, а віче все одно виконало свій вирок та стратило Ігоря. Не дивлячись на те, що віче мотивувало вбивство Ігоря як запобігання в майбутньому підняття ним повстання, воно перед стратою Ігоря нагадало всі його колишні злочини перед киянами, тим саме переконуючи себе в

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

законності свого рішення, так як князь вчиняв в минулому злочини проти киян [5, с. 297, 309-312], [10, с. 174-176].

Проаналізувавши вище наведені приклади ми бачимо, що віче, коли князь не карав злочинців, само могло їх покарати, навіть вступивши в протистояння з волею князя. Рішення про вирок приймалось, ймовірно, більшістю віче і ним же виконувалось. Воля віче виступала підставою для виконання покарання і в деяких випадках переважала волю князя. Віче опиралось на закони батьків та пращурів, вимагаючи від князя їх дотримання. Злочинами, за які віче судило порушників, було вчинення порушниками беззаконня і відповідальність за негативні вчинки, що завдали шкоди киянам. Віче могло судити не тільки вельмож, але й княжих суддів, коли ті виносили несправедливі рішення та ображали киян. Навіть князь міг бути засуджений вічем. Віче могло прийняти вирок про відчуження майна, вигнати або стратити княжих воевод, тисяцьких, княжих тіунів та інших вельмож і навіть князя. У деяких випадках він міг бути притягнений до відповідальності вічем.

Література

1. Чайковський А. С. Хрестоматія з історії держави і права України. Київ: Юрінком Інтер. 2003. 656 с.
2. Грушевський М.Ю. Історія України-Руси. Нью Йорк: «Книгоспілка». 1954. Т. 2. 633 с.
3. Історія держави і права України : хрестоматія-практикум / М. Ю. Бурдін, Є. С. Логвиненко, І. А. Логвиненко; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Майдан, 2021. 890 с.
4. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Тронцкая летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1846. Т. 1. 267 с.
5. Татищев В.Н. Исторія Российская с самыхъ древнихъ временъ. Москва: Напечатано при Императорскомъ Московскомъ Унивеситете, 1773. Т. 2. 536 с.
6. Іванов В.М. Історія держави і права України : підручник. К: КУП НАНУ, 2013. 892 с.
7. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборникъ именуемый тверскою летописью. Санкт-Петербург: Типография Леонида Демиса, 1863. Т. 15. 267 с.
8. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские Софиевские летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1851. Т. 5. 275 с.
9. Войтович Л. В. Княжа доба: портрети еліти. Біла Церква: Видавець Олександр Пшонківський, 2006. 782 с.
10. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1862. Т. 9. 256 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Катерина Міщенко,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Компетенції менеджера з публічного управління закладами охорони здоров'я в умовах реформи місцевого самоврядування

Сьогодні в Україні проблема публічного управління галуззю охорони здоров'я на усіх рівнях постає дуже гостро, особливо в мінливих умовах економічного, політичного та соціального середовища. Загострює цю проблему й реформування галузі, яке в часі співпало з реформою системи місцевого самоврядування. Серед низки важливих завдань реформа місцевого самоврядування покликана, серед іншого, створити умови для сталого функціонування самодостатніх і спроможних територіальних громад з розвиненою мережею медичних закладів, з безперешкодним доступом до них, які надаватимуть мешканцям якісні медичні послуги. Однак для виконання цього непростого завдання мають відбутися певні структурні, інституційні, організаційні зміни та реалізовуватися нові підходи до підготовки сучасних менеджерів, які будуть готові до управління медичними закладами по-новому.

Сучасна медична реформа спрямована на зміну умов функціонування ринку медичних послуг та діяльності його суб'єктів господарювання. Загальною тенденцією реформи стала комерціалізація діяльності суб'єктів господарювання, що супроводжується формуванням приватного сектору ринку медичних послуг та зміною форми власності державного сектору (перехід до комунальних неприбуткових підприємств). Відбулися значні зміни в умовах фінансування державних медичних закладів: держава більше не утримує їх, а оплачує медичні послуги, які ці заклади надали конкретному пацієнту (принцип «гроші йдуть за пацієнтом»). Відтепер медичні заклади мають самостійно «заробляти» кошти для свого утримання та своїми силами дбати про забезпечення конкурентних переваг на ринку медичних послуг.

Іншою зміною в умовах господарювання є перехід до автономізації закладів: медичні заклади перестають функціонувати за підтримки держави, а перетворюються на керовані організації, які мають самостійно формувати свої переваги в умовах ринкової конкуренції.

За таких суттєвих змін в умовах функціонування медичної галузі постає необхідність підготовки менеджерів нового типу, які спроможні по-сучасному управляти закладами охорони здоров'я. Особливо важливим завдання формування якісного, із сучасними знаннями та сучасними управлінськими компетенціями кадрового потенціалу є для місцевих органів влади. Нові управлінці мають бути мультидисциплінарними фахівцями, які повинні володіти різними управлінськими компетенціями.

Перш ніж говорити про наявність необхідних управлінських компетенцій у сучасних менеджерів сфери охорони здоров'я не зайве наголосити на відмінності понять «компетентність» і «компетенція».

«Компетентність» (лат. *competens* – відповідний, здібний) – це інтегральна характеристика особистості, яка визначає її здатність вирішувати проблеми та типові

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

завдання, що виникають у реальних життєвих ситуаціях, у різних сферах діяльності, на основі використання знань, навчального й життєвого досвіду та відповідно до засвоєної системи цінностей. [1, с. 9]

«Компетентність» – це спроможність за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконання з відповідною швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функції» [2].

Компетентність визначається як володіння відповідними компетенціями.

«Компетенція» - (від лат. *competentia* – відповідальність, узгодженість) розглядається як сукупність повноважень (прав та обов'язків) будь-якого органу, посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [2].

Оскільки компетентність визначає рівень професіоналізму особистості, а її досягнення відбуваються через здобуття необхідних компетенцій, то саме це і є головною метою професійної підготовки сучасних менеджерів для сфери охорони здоров'я.

Виходячи з реалій сьогодення ми вважаємо, що менеджери закладів охорони здоров'я мають володіти управлінськими, клінічними та психологічними компетенціями. Щодо управлінських, то серед них доречно виділити загальні та спеціальні компетенції. До загальних управлінських компетенцій пропонуємо відносити такі, як: лідерство; креативність, інноваційний спосіб мислення; критичність мислення, стратегічне мислення; гнучкість пізнання та суджень.

На наш погляд до спеціальних управлінських компетенцій доречно включати:

1. цілепокладання; здібність до прогнозування, планування; здібність до прийняття управлінських рішень; здібність до контролю; управління людськими ресурсами;
2. обізнаність в питаннях фінансового менеджменту та аналізу;
3. розуміння основ маркетингу;
4. аналітична компетенція;
5. управління якістю;
6. управління змінами.

До управлінської компетентності в системі публічного управління Ю. Турчаніна відносить низку управлінських здібностей, які умовно можна розділити на п'ять блоків:

1. Блок цілепокладання (здібності: організовувати та реалізовувати різні моделі соціальної діагностики; прогнозувати суспільні, в тому числі й управлінські процеси; формулювати цілі управління, здійснювати їх декомпозицію; визначати стратегію дій; оформлювати їх у вигляді проектів, програм і планів; організовувати роботу над програмними документами; аналізувати соціально-економічні тенденції на основі базисних матриць і систем).

2. Блок вироблення і прийняття рішень (здібності: аналізувати проблемну ситуацію, що підлягає вирішенню на проектній основі; обґрунтовувати варіантність дій; вибирати оптимальний варіант дій; затверджувати рішення самостійно або в процесі звернення до вищих посадових осіб (інстанцій)).

3. Організаційний блок (здібності: розподіляти завдання між виконавцями; координувати і регулювати процес виконання; здійснювати контроль за виконанням рішень; налагоджувати і підтримувати конструктивні відносини з громадянами та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

організаціями як споживачами державних публічних послуг, а також з колегами).

4. Аналітичний блок (здібності: зіставляти заплановані і досягнуті результати; визначати нові проблемні ситуації; оцінювати результативність і ефективність власної діяльності і діяльності підлеглих; формулювати нові цілі).

5. Блок професійного розвитку (здібності: планувати і організовувати власну роботу; оцінювати і накопичувати нову інформацію; аналізувати свій професійний досвід, робити висновки; будувати і реалізовувати плани професійного зростання) [3, с. 175].

Щодо клінічних компетенцій, то для менеджерів закладів охорони здоров'я важливими є:

1. орієнтація на комплексне вирішення клінічних проблем та проблем, пов'язаних із професійною діяльністю;

2. гнучкість прийняття клінічних рішень;

3. орієнтація на пацієнтцентровану модель відносин;

4. розуміння проблем та пріоритетів галузі охорони здоров'я;

5. знання останніх досліджень у сфері охорони здоров'я.

Психологічні компетенції публічного менеджера виявляються через:

1. комунікативні здібності;

2. мотивуючі здібності («зараження» своїми ідеями, задумами);

3. здібність «розбиратися в людях» (обирати кадри);

4. емпатія;

5. стресостійкість;

6. міжособистісна взаємодія за моделями «лікар-пацієнт», «лікар-лікар», «лікар-середній медичний персонал», «лікар-молодший медичний персонал».

У сукупності загальні та спеціальні управлінські та клінічні компетенції покликані сформувати практичний інтелект сучасного менеджера медичного закладу; а психологічні компетенції – його емоційний інтелект.

Отже, в Україні виникла потреба у формуванні нового покоління лідерів та керівників галузі охорони здоров'я, що має бути забезпечено «шляхом надання комплексної й різнобічної освіти, відповідної завданням галузі й міжнародним стандартам» [4].

Проте процес формування та розвитку управлінського персоналу в галузі охорони здоров'я на всіх рівнях цієї системи набагато складніший: є потреба не просто в мульти- та інтердисциплінарному фахівцеві, а ще й у фахівцеві з глибокими специфікованими для галузі сучасними й комплексними знаннями, навичками та компетенціями. Це є основним завданням сучасного процесу інтеграції освіти та науки у сфері менеджменту та медицини, завдяки якому має сформуватися новий, якісний та ефективний освітній напрям у національному освітньому середовищі - «Публічне управління та адміністрування закладами охорони здоров'я». Це завдання має стати пріоритетним в порядку денному державної політики сектору охорони здоров'я.

Література

1. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес. Освіта України. – № 60–61. – 10 серпня 2014 р. – С. 7–10., с. 9.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ. 2011.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. Серьогін (співголова), В. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.

3. Турчаніна Ю. А. Управлінська компетентність державного службовця: структурний аналіз. Ю.А. Турчаніна. Манускрипт. ООО Видавництво «Грамота», 2011. – № 6-2. – С. 174- 176., с. 175.

4. Процак К. В. Інноваційні підходи до розвитку компетенцій публічних службовців [Електронний ресурс]. К. В. Процак, І. Є. Матвій. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Проблеми економіки та управління. - 2018. - № 897, Вип. 2. - С. 86-91.

В'ячеслав Писаренко,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби
Академії права, соціальних відносин та туризму

Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів у воєнний та післявоєнний період

У роботі розглянуто питання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів та його особливості у військовий період в Україні. Налагодження скоординованої взаємодії між громадськістю та органами державної влади, місцевого самоврядування, публічного управління як однієї з важливих функцій територіальних громад яка актуалізується в умовах воєнного стану, а саме посилення співпраці щодо модернізації та посилення впливу на підготовки та реалізацію проектів їх воєнного та повоєнного соціально-економічного розвитку.

Метою дослідження стала необхідність у досягненні можливостей широкого впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у воєнний та повоєнний період задля його осмислення та використання в Україні. Основними причинами дослідження є недосконалість існуючого законодавства та необхідність розуміти його вплив на сучасні процеси, що допоможе уникнути повторення помилок та сприятиме збереженню цінних знань і традицій.

Ключові слова: громадськість, нормативно-правові акти, публічне управління, територіальні громади, воєнний та повоєнний періоди, законодавства.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні в Україні не створене належне правове підґрунтя для можливості впливу громадян на органи влади та підвищення прозорості процесів державного та публічного управління.

Головними проблемами є:

- нерозвиненість колективної громадської самосвідомості територіальних громад, що призводить до послаблення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- значні диспропорції у соціальному розвитку територіальних громад за основними показниками;
- розрив між реальними проблемами населення і політикою місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не дивлячись на певний перелік прийнятих законодавчих актів, фактичний вплив громадян на органи влади, не достатній.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Так, зокрема Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 06.07.1999 р.; [1]

Крім того до законодавчих актів, що регулюють відносини впливу громадян на прийняття рішень органами влади, а також їх висвітлення, зокрема, належать:

- Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 р. № 683; [2]

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3; [3]

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів"; [4]

- Цивільний процесуальний кодексу України, [5] та інші.

Проте, постійне зволікання з реальними діями щодо реформування показує, що Україні потрібна систематизація концептуально-правової бази реформ та її узгодження з напрямками державно-правової модернізації.

У цьому контексті можна відзначити вчасну ініціативу Президента України зі створення Конституційної асамблеї (Указ від 17.05.2012 № 328/2012) з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України в умовах трансформації державного управління. Новацією є і залучення до цієї роботи, крім провідних вчених, представників громадянського суспільства, різних політичних сил та міжнародних експертів [6, с. 4].

Важливим етапом стало також схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» від 22 квітня 2009 р. № 448-р. [4], метою якої є визначення шляхів врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена робота.

Питання прийняття нормативних актів у період воєнного та повоєнного відновлення не є однією з тих актуальних проблем, які завжди перебувають в полі зору постійних наукових дискусій та громадськості. Проте, ці питання, надзвичайно важливі для вивчення при розробці та унормуванні дієвих заходів відновлення та подальшого соціально-економічного розвитку України після війни.

Формулювання цілей роботи. Метою даного дослідження є вивчення та удосконалення можливості громадського контролю за процесом прийняття нормативних актів для досягненні успіхів у повоєнній відбудові України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед основних причин дослідження є відсутність, або недосконалість нормативно-правових актів відповідної тематики.

Відсутність в Україні правових механізмів впливу громадськості на прийняття органами державної влади рішень унеможливорює вплив громадян на процес державного управління. Однак, мало що змінилося з прийняттям Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. N 448-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" [4] оскільки реалізація законів цілком залежить від соціальних процесів, що мають місце в державі, і, в свою чергу, детерміновані протиріччям

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інтересів різних груп населення.

Одним із шляхів подолання вказаних негативів є реалізація у практичній політиці принципу соціальної солідарності шляхом ліквідації соціальних диспропорцій, забезпечення реальних гарантій кожному громадянину мати прийнятний рівень життя та доступ до усіх демократичних інститутів. В духовній сфері дотримання принципу соціальної солідарності означає відхід від конфронтаційних ідеологій на користь етики сталого розвитку на основі світових і традиційних, національних гуманістичних цінностей, зокрема, колективізму і взаємодопомоги.

У сфері екології, яка невід'ємно пов'язана з нашим життям у воєнний та післявоєнний період та її відновлення – це політика відмови від «підкорення» та жорстокої експлуатації природи. Процес системного реформування політики, економіки та суспільного ладу України можливий лише за умови консолідації держави, суспільства та наявних ресурсів навколо спільних цінностей, цілей та дій, визнаних і прийнятих усіма учасниками модернізаційного процесу. Подальші дослідження процесів трансформації публічного управління в умовах соціально-економічної та політичної модернізації України мають здійснюватися у напрямках більш глибокого соціологічного вивчення стану та динаміки змін головного об'єкта публічного управління – розвитку українського суспільства і таких його складових, як територіальні громади, соціальні групи, суспільно активна громадськість, розглядаючи їх не як об'єкти, а як одну із сторін публічно-управлінських відносин, як складові громадянського суспільства, особливо у період воєнного стану. Потребує окремої дослідницької уваги стан і модернізація усієї системи публічної влади на предмет її демократизації та підвищення соціальної ефективності.

Висновки даного дослідження. Одним із пріоритетів науково-прикладних досліджень має стати розробка та законодавче закріплення як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях усього спектру механізмів участі громадськості в управлінні, зокрема, представництво в громадських радах при органах виконавчої влади, загальних зборів членів територіальних громад, громадських слухань, місцевих референдумів, а також науково-методичне забезпечення навчання усіх учасників процесу модернізації – представників публічної влади, бізнесу, громадськості. Отже, залучення громадян дасть змогу зробити державно-управлінські рішення більш виваженими і уникнути небажаних соціальних наслідків від їх впровадження, що сприятиме підвищенню довіри громадськості до влади.

Література

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) //Офіційний вісник України від 14.05.2010 - 2010 р., № 33, стор. 12, стаття 1191, код акта 50905/2010.
2. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 01.08.02 р. № 683// Урядовий кур'єр від 02.08.2002 - № 140.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.02 р. № 3 // Урядовий кур'єр від 18.01.2002 - № 11.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

нормативно-правових актів"// Урядовий кур'єр від 15.05.2000-№ 84.

5. Цивільний процесуальний кодексу України // Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 48, ст. 436 // Урядовий кур'єр від 14.07.2004 - № 130.

6. Іжа М., Крупник А. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 4 (52). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.

Світлана Коваленко,

кандидат історичних наук, старший науковий співробітник,
завідувачка сектору наукової бібліографії та біографістики
Інституту історії аграрної науки, освіти і техніки
Національної наукової сільськогосподарської бібліотеки
Національної академії аграрних наук України

Професійні спілки як інститут громадянського суспільства у проведенні вітчизняної муніципальної реформи у ХХІ ст.

Україна – незалежна, демократична, соціально-правова держава, яка визнає людину, її життя та здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю на рівні Конституції. Розвиток такої держави можливий лише за умови існування та постійного вдосконалення громадянського суспільства та його інститутів. У сучасному світі ці інститути, серед яких некомерційні організації, благодійні фонди, релігійні громади, екологічні, молодіжні, жіночі та правозахисні рухи, незалежні медіа, а також професійні спілки (профспілки), відіграють важливу роль. Вони не лише є надійними партнерами держави, але й здійснюють громадський контроль і впливають на діяльність органів влади, включно з місцевим самоврядуванням та їх представниками.

Громадянське суспільство, яке є основним елементом взаємодії між людиною, суспільством і державою, вирізняється постійним розвитком, зберігаючи при цьому стабільність функціонування. Як зазначає О.С. Лотюк у дисертаційній роботі, присвяченій конституційно-правовим засадам громадянського суспільства в Україні, його стає функціонування та поступовий розвиток є ключовими характеристиками такого суспільства [1, с. 1]. Від початку ХХІ ст. Україна створює правові умови для формування активного громадянського суспільства, що базується на самодіяльності як у територіальних громадах, так і на індивідуальному рівні. Умови для цього передбачають свободу участі та спільний інтерес як основу для активного прояву громадянської ініціативи без обмежувальних рамок.

Професійна спілка (профспілка) – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [2]. Як інститут громадянського суспільства, вона діє в межах суспільства та є посередником між громадянами і державою, а також покликана відстоювати інтереси громадян, забезпечувати прозорість влади, захищати права і свободи людей, а також сприяти розвитку демократії та верховенства права.

Виділено три основні напрями участі профспілок у функціонуванні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

громадянського суспільства: надання та розширення прав і свобод людини та громадянина, які становлять фундаментальну основу для формування та розвитку громадянського суспільства; залучення профспілок до встановлення та вдосконалення системи соціального партнерства, що сприяє стабілізації та зміцненню громадянського суспільства; активна роль профспілок у процесах самоврядування, яка створює передумови для подальшого динамічного розвитку громадянського суспільства [3].

Існує низка важливих характеристик профспілок, які визначають їх взаємодію з державними та муніципальними органами. По-перше, вони зберігають незалежність від органів влади, хоча можуть співпрацювати з ними, впливаючи на формування політики та прийняття рішень. По-друге, участь в них є добровільною, адже люди вступають до них з власної ініціативи, щоб вирішувати конкретні соціальні чи політичні питання. По-третє, діяльність профспілок спрямована на суспільне благо – захист інтересів громадян, відстоювання прав людини та розв'язання екологічних, соціальних і культурних проблем. І, по-четверте, вони також відіграють ключову роль у формуванні суспільної думки, сприяють обговоренню важливих питань і забезпечують зв'язок між громадянами та владою.

Правовий статус профспілок в Україні визначається законодавством, яке регламентує їх права, обов'язки, функції та взаємовідносини з державними органами, роботодавцями і громадянами. Основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність профспілок, є Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Основні особливості правового статусу профспілок в Україні полягають у тому, що вони мають: права на створення та діяльність; основні функції (захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників, участь у розробці та реалізації трудового законодавства, можливість проведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод, право здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці, право представляти інтереси працівників у судах та інших органах); гарантії незалежності (автономний статус у відносинах із державними органами та роботодавцями; фінансова незалежність, оскільки профспілки фінансуються за рахунок внесків їхніх членів та інших джерел, не заборонених законом); права профспілок (участь у формуванні політики щодо праці та соціального захисту; усунення порушень трудового законодавства; ініціювання проведення консультацій та переговорів із роботодавцями та органами влади; організація та проведення акцій протестів, мітингів, страйків у рамках закону); обов'язки (діяти в інтересах своїх членів відповідно до законодавства та статуту; звітувати перед членами профспілки про свою діяльність; не порушувати прав інших осіб чи організацій під час виконання своїх функцій); захист профспілкових прав (Законом забороняється дискримінація працівників через участь у профспілках; гарантії захисту лідерів профспілок від звільнення чи переслідування за їхню діяльність; у разі порушення прав профспілок вони мають право звертатися до суду) [4]. Отже, правовий статус профспілок в Україні забезпечує їм можливість ефективно виконувати свою місію – захищати трудові права громадян і сприяти соціальному діалогу.

Однак, попри законодавчі гарантії, на практиці діяльність профспілок інколи стикається з опором роботодавців чи недостатньою підтримкою з боку держави. Водночас профспілки залишаються важливим інструментом захисту прав працівників, особливо у періоди соціально-економічних змін [5].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Роль профспілок у реалізації муніципальної реформи від початку XXI ст. до сьогодні є значущою, оскільки вони сприяють захисту трудових прав працівників, забезпечують соціальний діалог та підтримують стабільність, особливо у перехідний або воєнний період. У процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування профспілки виконують низку основних функцій: захист трудових прав працівників; сприяння соціальному діалогу; адаптація працівників до змін; забезпечення соціальної стабільності; моніторинг соціальних стандартів; формування громадської думки; участь у громадському контролі за реформою [6].

Загалом, профспілки забезпечують баланс між інтересами влади та працівників, сприяють соціальній стабільності і зменшують негативні наслідки реформи. Їхня активна участь дозволяє робити муніципальну реформу більш ефективною, прозорою та соціально орієнтованою.

Досліджуючи профспілки як канал громадського контролю та комунікації треба визначити, що у демократичних суспільствах вони сприяють підзвітності влади та роботодавців, а також захисту прав працівників. Як інструмент громадського контролю вони: здійснюють моніторинг дотримання законодавства, зокрема забезпечують контроль за дотриманням трудового законодавства, умов праці, соціальних гарантій та прав працівників, стежать за виконанням колективних договорів і угод між роботодавцями та працівниками; протидіють порушенням; виступають на захист інтересів працівників у разі порушення трудових прав, подаючи скарги або звернення до відповідних органів; можуть ініціювати перевірки з боку державних інспекцій, зокрема Державної служби України з питань праці; у разі виявлення порушень, організовують юридичну підтримку, протестні акції, звернення до суду чи участь у громадських слуханнях. Впливовими інструментами громадського контролю та комунікації є колективні переговори, публічні заходи, участь у робочих групах, юридична допомога. Профспілки сприяють збереженню соціальної стабільності через підтримку відкритого діалогу між усіма зацікавленими сторонами, підвищують рівень обізнаності працівників про їхні права та можливості.

Профспілки як платформа для комунікації є посередником між працівниками та роботодавцями, а також взаємодіють з органами влади щодо розробки та обговорення нормативно-правових актів, що регулюють сферу праці, соціальних стандартів і трудових відносин та співпрацюють з органами місцевого самоврядування для вирішення локальних проблем, пов'язаних із трудовою діяльністю. У питаннях формування громадської думки – активно залучаються до суспільного дискурсу щодо соціально-економічних реформ, зокрема через публікації, участь у медіа, організацію інформаційних кампаній. Вони сприяють інформуванню працівників і громадськості про важливі зміни, що стосуються трудового законодавства, реформ чи ініціатив, пов'язаних із соціальними правами.

Отже, профспілки відіграють важливу роль у проведенні муніципальних реформ, зокрема в таких аспектах: захист трудових прав у процесі змін, сприяння соціальному діалогу, підтримка працівників у період адаптації до реформ, контроль за дотриманням соціальних стандартів, формування громадської думки та забезпечення прозорості, сприяння соціальній стабільності та громадському контролю за реформами. Їхня участь є ключовою для підтримання соціального діалогу, забезпечення стабільності та захисту прав працівників. Завдяки діяльності профспілок реформи стають більш ефективними та справедливими, що сприяє зміцненню довіри між державою, працівниками і суспільством.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Література

1. Лотюк О.С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2015. 445 с.
2. Закон України Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 45. Ст. 1. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>. Дата звернення : 08.01.2025.
3. Третяк С.М. Профспілки як інститут громадянського суспільства. Юридичний журнал. 2006 № 9 (51). URL : https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tretyak_2006_1.pdf. Дата звернення : 08.01.2015.
4. Куртакова Г. Правовий статус профспілок у формування системи соціального партнерства в Україні. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Юридичні науки, 2022. № (2 (62), С. 34 – 43. URL : <https://journals.maup.com.ua/index.php/law/article/view/2322/2804>. Дата звернення : 08.01.2025.
5. Цвих В. Профспілки у громадянському суспільстві : теорія, методологія, практика. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2002. 376 с.
6. Вишновецька С. В., Самборська А. Г. Правова природа функцій профспілок як суб'єктів трудового права. Юридичний вісник. 2014. № 4 (33). С. 76 – 80.

Світлана Шевченко,

старша викладачка кафедри
конституційного, адміністративного та
фінансового права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПСИХОЛОГІЧНА ДОПОМОГА ЯК ЖИТТЄВО ВАЖЛИВА ПОСЛУГА В МІСЦЕВІЙ ГРОМАДІ

В умовах Всеукраїнської програми ментального здоров'я «Ти як?» в жовтні 2023 року було проведено дослідження уявлень українців про психічне здоров'я та психологічну підтримку через призму стійкості. За його результатами 36% українців відчують підвищений стрес (фактично кожний третій з опитуваних), 11% - високий стрес, 40% - помірний стрес і лише 13% - низький стрес[1].

Такі результати є цілком очікуваними, адже Україна перебуває у стані війни. Затяжні повітряні тривоги, обстріли українських міст, відомості про людські втрати тощо підживлюють страх людини за своє життя. Однак виникає питання: які умови необхідно створити, щоб кожен українець зміг не тільки вижити, але й мати змогу будувати нове життя сповнене можливостей? Як допомогти повернутися до мирного життя територіальній громаді?

Це складний процес, який буде вимагати комплексної підтримки мешканців місцевої громади на особистому, соціальному та державному рівнях. І серцевиною цього процесу, на мою думку, має стати піклування саме про ментальне здоров'я мешканців територіальної громади. Практична психологія, фахівчиня ГО «ЦПД «Конфіденс» Вікторія Мірошніченко зазначає: «Ментальне здоров'я – те, на що можемо спиратися, не зважаючи на зовнішні обставини. Ми не знаємо, коли всі складнощі закінчаться чи скільки триватимуть, не можемо контролювати надзвичайні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

ситуації, катастрофи, війну...Але ми можемо контролювати свій стан здоров'я, емоційний стан»[2].

3 квітня 2022 року в Україні реалізується Національна програма психічного здоров'я та психосоціального здоров'я «Ти як?», яку координує Офіс першої леді Олени Зеленської та МОЗ України. Головна мета цієї програми – навчити людей дбати про себе, про своє ментальне здоров'я. Цю ініціативу підтримала Асоціація інноваційної та цифрової освіти в проєкті «Надання психосоціальної та емоційної підтримки населенню та покращення в громаді якості надання послуг з психічного здоров'я, що реалізується в рамках виділеного Проєктом USAID «Говерла» гранту. Асоціація запровадила модульні та інформаційно-консультативні програми навчання для органів місцевого самоврядування та мешканців громад[3]. Цей проєкт дає можливість навчатися керівникам територіальних громад та членах їх команд, освітянам та соціальним працівникам, депутатам місцевих рад, всім мешканцям громад, які мають бажання допомогти своїй громаді стати успішною.

Окрім того, слід зазначити, що і МОЗ прагне спростити доступ до психологічної допомоги кожному мешканцю місцевої громади. Так, Національна служба здоров'я України має пакет «Супровід і лікування дорослих і дітей з психічними розладами на первинному рівні медичної допомоги», в межах якого вже 500 закладів України можуть надавати послуги психологічної допомоги[2]. Сімейний лікар, терапевт чи педіатр закладів, які підписали контракт з НСЗУ, може надати психологічну допомогу, скласти план лікування, надати психологічну підтримку, навчити техніки самодопомоги тощо.

Слід зазначити, що цих кроків недостатньо. В територіальній громаді має бути побудована служба ментального здоров'я, встановлено мережу підтримки. На мою думку, це можливо здійснити через низьку кроків, а саме:

1) оцінити потреби територіальної громади. Перш за все необхідно оцінити масштаб (розмір) потреб у послугах по покращенню ментального (психологічного) здоров'я. Таку оцінку можливо зробити через опитування та аналіз результатів опитування, визначившись хто в громаді потребує психологічної підтримки і якої саме підтримки; також визначити вразливі категорії мешканців громади, які зазнали (або зазнають) стресу чи травми;

2) створення команди фахівців, які будуть надавати послуги щодо покращення ментального здоров'я в громади. Перш за все, необхідне залучення фахівців-психологів. Також членами команди можуть стати і працівники органів місцевого самоврядування, які пройшли відповідне навчання (це можуть бути курси, тренінги, майстер-класи; наприклад, вже згадані програми Асоціації інноваційної та цифрової освіти). Окрім того необхідне залучення волонтерів – активних мешканців громади, які опанують основи психологічної підтримки та першої психологічної допомоги. Створена команда, яка має в складі мешканців громади, забезпечить функціонування мережі психологічної підтримки особливо після завершення проєктів з зовнішньою підтримкою. До складу команди варто включити партнерів. Співпраця з міжнародними та національними організаціями, релігійними та громадськими організаціями дозволить посилити команду та об'єднати зусилля для забезпечення духовної та моральної підтримки. Важливо, щоб діяльність такої команди була інтегрована в систему охорони здоров'я.

Особливо важливим залишається й питання професійної етики та моральний якостей осіб, що надають психологічну допомогу в громаді. Це мають бути фахівці з

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

високим рівнем сформованості морально-етичних професійних якостей та моральної відповідальності;

3) доступ до психологічної допомоги. Кожен мешканець громади повинен мати можливість отримання такої допомоги. Для цього необхідно створити центри підтримки – місцеві осередки психологічної допомоги в громаді (в освітніх закладах, бібліотеках, лікарнях, адміністративних будівлях). Відкрити місцеві гарячі лінії консультування та психологічної допомоги. Створити мобільні групи для віддалених районів, а також для мешканців громади, які не мають фізичної можливості відвідати терапію за місцем проведення. Органам місцевого самоврядування проводити семінари, тренінги, щоб навчити мешканців громади допомагати собі та іншим піклуватися про ментальне здоров'я. а також важлива складова доступності – це поширення інформації про надання психологічної допомоги (соціальні мережі, місцеві ЗМІ, білборди тощо);

4) стабільність та стійкість мережі підтримки. Це можливо, перш за все, за умови постійного та достатнього фінансування служби ментального здоров'я. Таке фінансування може здійснюватися, по-перше, з місцевого бюджету; по-друге, залучення місцевого бізнесу для фінансування або іншої допомоги (надання приміщення, ремонт, ресурси тощо); по-третє, залучення донорів та грантів від міжнародних організацій. Саме головне – регулярність проведення заходів;

5) контроль якості надання психологічної допомоги. Органи місцевого самоврядування мають проводити моніторинг діяльності служби ментального здоров'я, в ході якого оцінювати ефективність мережі підтримки, збирати відгуки, пропозиції та зауваження; вчасно корегувати програми надання психологічної допомоги.

Отже, головна ідея побудови служби ментального здоров'я в територіальній громаді полягає в тому, щоб залучити громаду до процесу створенні мережі підтримки, щоб було відчуття, що це спільна справа до якої має долучитися кожен мешканець громади, а також сам може отримати необхідну йому психологічну допомогу.

Література

1. Сила стійкості: як українці знаходять ресурс у складні часи. URL: <https://moz.gov.ua/uk/sila-stijkosti-yak-ukrayinci-znahodyat-resurs-u-skladni-chasi> (дата звернення: 10.01.2024)

2. Психологічна допомога: чому це важливо та як організувати в громаді. URL: <https://www.0462.ua/news/3737383/psihologicna-dopomoga-comu-ce-vazlivo-ta-ak-organizovati-v-gromadi> (дата звернення: 10.01.2024)

3. <https://hromada.academy/about> (дата звернення: 10.01.2024)

Мадіна Данченко,
студентка Академії праці, соціальних відносин і туризму

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відповідальних за здійснення публічних закупівель

Публічні закупівлі є однією з найважливіших складових державного управління, що впливають на економічний розвиток країни, прозорість використання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

державних коштів і рівень довіри суспільства до органів влади. Водночас ефективність реалізації процедур закупівель напряму залежить від професійного рівня службовців, відповідальних за організацію цього процесу. Постійні зміни законодавства, впровадження нових електронних систем (зокрема, ProZorro) та посилення антикорупційного контролю вимагають від посадових осіб високого рівня компетентності, адаптивності та навичок роботи із сучасними цифровими інструментами.

Аналіз діяльності державних органів та місцевого самоврядування свідчить про низький рівень кваліфікації значної частини посадових осіб, які відповідають за публічні закупівлі. За даними Національного агентства з питань державної служби, у 2022 році понад 40% працівників, які здійснюють закупівлі, не проходили спеціалізованого навчання протягом останніх трьох років [1].

Основними проблемами є:

- недостатнє розуміння специфіки тендерних процедур, зокрема відкритих торгів, переговорної процедури та конкурентного діалогу;
- складнощі з практичним застосуванням норм Закону України «Про публічні закупівлі»;
- низький рівень технічної підготовки для роботи із системами електронних закупівель (ProZorro, BI-модуль).

Постійне вдосконалення законодавства у сфері закупівель та впровадження цифрових технологій є важливим, але водночас створює труднощі для фахівців, які не мають достатнього доступу до актуальної інформації та навчальних матеріалів. Наприклад, нові положення Закону України «Про публічні закупівлі» щодо оцінки тендерних пропозицій або використання механізмів «економічно найвигіднішої пропозиції» вимагають не лише теоретичних знань, а й практичних навичок [2]. Використання цифрових платформ, таких як ProZorro, модуль аналітики BI, портал відкритих даних тощо, потребує технічних знань. Згідно зі звітом Transparency International Ukraine, більшість службовців стикаються з труднощами в роботі з аналітичними даними, що впливає на якість моніторингу закупівель [3].

Пропозиції та шляхи вирішення:

1. Необхідно створити стандартизовану програму навчання для державних службовців, яка охоплюватиме такі аспекти:

- актуальне законодавство та специфіку його застосування на практиці;
- основи роботи із системою ProZorro та аналітичним модулем BI;
- антикорупційні механізми у сфері закупівель;
- управління ризиками в закупівельних процедурах.

Програма повинна включати як теоретичні знання, так і практичні кейси з реальних ситуацій.

2. Для зручності посадових осіб слід впровадити електронні освітні ресурси, які міститимуть навчальні матеріали, тестові завдання та інтерактивні модулі. Наприклад, платформа ProZorro Academy уже пропонує базові курси для замовників, проте необхідно розширити функціонал, додавши спеціалізовані програми для різних категорій працівників [4].

3. Вивчення практик країн Європейського Союзу показує, що ефективність публічних закупівель значно підвищується за умови постійного навчання та сертифікації фахівців. Наприклад, у Польщі державні службовці проходять обов'язкові тренінги, які завершуються іспитом на знання законодавства, а в Естонії

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

впроваджено програму комбінованого навчання (семінари, онлайн-курси, практичні справи) [5].

4. Запровадження системи щорічної сертифікації державних службовців дозволить виявляти прогалини у знаннях і вчасно реагувати на зміни. Це також сприятиме підвищенню відповідальності фахівців.

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відповідальних за здійснення публічних закупівель, є ключовим чинником забезпечення ефективності, прозорості та конкурентності у сфері використання державних ресурсів. Створення національної програми навчання, розвиток електронних освітніх платформ, інтеграція міжнародного досвіду та регулярна сертифікація фахівців дозволять значно підвищити професійний рівень працівників. Це, своєю чергою, сприятиме зниженню корупційних ризиків і покращенню якості закупівельних процедур в Україні.

Література

1. Закон України «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
2. Transparency International Ukraine. Звіт про моніторинг публічних закупівель у 2022 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org>
3. ProZorro Academy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://edu.prozorro.org>
4. European Union Public Procurement Rules [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu>
5. Офіційний портал електронних закупівель ProZorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua>

Олександр Гоздецький,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму,
слухач Української військово-медичної академії

Удосконалення застосування інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічної влади

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) є невіддільною складовою сучасного державного управління. Їх використання сприяє забезпеченню прозорості, оперативності, доступності та ефективності функціонування органів публічної влади. Удосконалення застосування ІКТ є стратегічно важливим завданням, особливо в умовах діджиталізації суспільства та інтеграції України до європейського простору.

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) є ключовим елементом сучасного управління, спрямованого на забезпечення прозорості, ефективності та доступності послуг для громадян. Як зазначає Ю. Камардіна, “цифровізація публічної влади є складним багатофакторним процесом, що охоплює інтеграцію новітніх технологій у систему державного управління.

Науковці, такі як О.Білик, підкреслюють, що “ІКТ виступають основою для модернізації державного управління, сприяючи підвищенню рівня взаємодії між владою та громадянами, а також оптимізації управлінських процесів”[2]. Сучасний розвиток електронного урядування забезпечує реалізацію принципів відкритості,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

підзвітності та інноваційності в управлінні.

В умовах війни в Україні законодавство щодо ІКТ зазнало значних змін. Було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на адаптацію органів влади до роботи в умовах воєнного стану. Наприклад, внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” дозволило забезпечити функціонування цифрових платформ у кризових умовах.

Ефективне впровадження ІКТ залежить від рівня цифрової компетентності громадян. Як підкреслює Ю. Ключковський, “відновлення та модернізація цифрової освіти є необхідними для забезпечення доступу громадян до електронних послуг”. Це особливо важливо в умовах післявоєнної відбудови, коли доступ до інтернету та навчальних програм стає критичним фактором

Зокрема, ІКТ сприяють реалізації таких завдань:

- Автоматизація адміністративних процесів та документообігу.
- Забезпечення доступу громадян до електронних державних послуг.
- Покращення комунікації між органами влади та населенням.
- Забезпечення інформаційної безпеки держави.

Особливу увагу слід приділити розвитку електронного урядування. Як зазначає Т.Марченко, “електронне урядування не тільки оптимізує діяльність органів влади, але й сприяє формуванню довіри до держави, забезпечуючи громадян доступом до інформації та послуг”[3].

Виклики, пов’язані із запровадженням ІКТ у публічному управлінні, включають:

- Недостатність технічного оснащення органів влади.
- Низький рівень цифрової грамотності посадовців.
- Загрози кібербезпеки.
- Обмеженість фінансових ресурсів.

Як зазначає В.Савчук, “впровадження ІКТ потребує не лише технічного оновлення, але й удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює використання цифрових технологій у публічному управлінні”[4].

Законодавче забезпечення розвитку ІКТ є важливим аспектом удосконалення державного управління. Прийняття Закону України “Про електронні комунікації” та інших нормативних актів стало важливим кроком у напрямку діджиталізації державних послуг. Однак, за словами Н.Гончаренко, “існуюча нормативна база потребує оновлення з урахуванням сучасних технологічних тенденцій та міжнародного досвіду”[5]. Портал «Дія» став центральним елементом цифрової трансформації в Україні. Як зазначає М. Демченко, “електронний уряд створює умови для спрощення адміністративних процедур, зменшення корупційних ризиків і залучення громадян до процесів державного управління”

Сучасні ініціативи щодо застосування ІКТ у публічній владі в Україні включають:

- Розширення функціоналу порталу “Дія”.
- Впровадження системи електронного документообігу в усіх органах влади.
- Створення єдиної платформи для збору, аналізу та моніторингу державної статистики.

Значна увага також приділяється забезпеченню кібербезпеки. Як зазначає О.Дрозд, “безпека інформаційних систем є одним із пріоритетів державної політики, оскільки зловмисні дії в цифровому просторі можуть мати катастрофічні наслідки для національної безпеки”[6]. Воєнний стан значно посилив ризики для кіберпростору України. За даними С. Серьогіної, “кількість кібератак на державні органи в Україні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

зросла в десятки разів, що вимагало оперативного впровадження заходів для захисту даних” . Відтак, важливим є розвиток національної системи кіберзахисту, яка б відповідала сучасним викликам.

Основними напрямками удосконалення застосування ІКТ у публічному управлінні мають стати:

1. Розвиток цифрової інфраструктури.
2. Підвищення цифрової грамотності працівників органів влади.
3. Удосконалення нормативно-правової бази.
4. Забезпечення прозорості процесів через цифрові платформи.

Як підкреслює А.Шевченко, “інноваційний розвиток публічного управління через ІКТ сприятиме підвищенню ефективності роботи органів влади, розширенню участі громадян у прийнятті рішень та забезпеченню сталого розвитку суспільства”[7].

Отже, удосконалення застосування ІКТ в органах публічної влади є важливим елементом модернізації державного управління, який сприятиме зміцненню демократичних інститутів, ефективності управління та довіри громадян до влади. Удосконалення застосування ІКТ в органах публічної влади є стратегічним пріоритетом для України, що сприяє підвищенню ефективності управління, прозорості процесів і доступності послуг для громадян. Основними напрямками залишаються:

- розвиток національної кібербезпеки;
- підвищення цифрової грамотності населення;
- розширення доступу до електронних послуг;
- залучення міжнародної фінансової та технічної допомоги.

Розвиток ІКТ у публічному управлінні сприятиме зміцненню демократичних інститутів і інтеграції України до європейського цифрового простору

Література

1. Kamardina Y., Demchenko M. MUNICIPAL REFORM IN THE CONDITIONS OF THE MARITAL STATE OF UKRAINE: LEGISLATIVE REGULATION AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION. Visnik Mariupol's'kogo deržavnogo universitetu. Seriâ: Pravo. 2023. T. 13. С. 47–58.
2. Білик О. Роль ІКТ у трансформації публічного управління. Вісник державного управління. 2023. Т. 7. С. 12–24.
3. Марченко Т. Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління. Економіка і управління. 2023. Т. 5. С. 45–59.
4. Савчук В. Законодавчі аспекти впровадження ІКТ у публічному управлінні. Юридичний журнал. 2023. Т. 12. С. 33–44.
5. Гончаренко Н. Проблеми та перспективи діджиталізації органів влади в Україні. Вісник Національного університету. 2024. Т. 8. С. 67–78.
6. Дрозд О. Кібербезпека в умовах цифрової трансформації державного управління. Безпека та технології. 2024. Т. 9. С. 21–33.
7. Шевченко А. Інновації в публічному управлінні: перспективи та виклики. Наукові записки. 2024. Т. 11. С. 15–26.

Дмитро Коваленко,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

Впровадження інформаційних технологій у муніципальному управлінні: скандинавський досвід для України

У сучасному світі інформаційні технології (ІТ) відіграють ключову роль у реформуванні муніципального управління. Розвиток цифрових технологій значно впливає на ефективність управлінських процесів, якість надання послуг громадянам та залучення громадськості до процесів прийняття рішень. Зокрема, використання ІТ у муніципальному управлінні сприяє підвищенню прозорості, скороченню бюрократичних процедур і забезпеченню доступу до інформації. Ця тенденція спостерігається як у країнах Європейського Союзу, так і в Україні, де цифровізація є невід'ємною частиною державних реформ. У цьому контексті особливий інтерес викликає аналіз досвіду скандинавських країн та його адаптація для українських реалій.

Цифровізація місцевого самоврядування в Україні. Стратегічні цілі: В Україні визначено амбітні цілі цифрового розвитку, зокрема трансформацію всіх урядових сервісів в онлайн-формат, забезпечення 95% населення доступом до Інтернету та допомога українців у набутті цифрових навичок. Вони спрямовані на підвищення якості адміністративних послуг і залучення громадян до управлінських процесів.

Функціонал «Дія»: Цей сервіс є ключовим інструментом цифровізації державних послуг в Україні. Його мета — спрощення доступу до адміністративних послуг через мобільний додаток та веб-платформу. За допомогою «Дії» громадяни можуть отримати цифрові версії своїх документів, таких як паспорт, водійське посвідчення або студентський квиток, а також використовувати ці документи для підтвердження особи онлайн. Крім того, сервіс дозволяє подати заявки на державні послуги, зареєструвати фізичну особу-підприємця (ФОП), отримати довідки, сплатити штрафи та багато іншого. Впровадження «Дії» значно скоротило час і зусилля, які раніше були потрібні для отримання послуг, зменшило бюрократію та покращило доступність послуг для мешканців навіть найвіддаленіших регіонів України [1].

Програми цифровізації: Міністерство цифрової трансформації України реалізує програми, які включають автоматизацію адміністративних послуг, розвиток е-урядування та забезпечення доступу до Інтернету. Наприклад, Індекс цифрової трансформації територіальних громад допомагає оцінити розвиток інформаційних технологій та їх доступність у громадах [2].

Проблеми та виклики: Незважаючи на прогрес, багато українських громад стикаються з проблемами, такими як недостатня інфраструктура для забезпечення доступу до швидкісного Інтернету, а також необхідність підвищення рівня цифрової грамотності населення [3].

Нині складною проблемою є війна, в умовах якої багато міст та селищ зазнали значних пошкоджень або руйнацій інфраструктури. Наприклад, пошкоджено численні об'єкти критичної інфраструктури, що ускладнює відновлення та надання послуг населенню. У цьому зв'язку розглянемо досвід скандинавських країн, зокрема Швеції, Норвегії та Данії, у впровадженні інформаційних технологій у муніципальний сектор, який може слугувати цінним уроком для України. Проаналізуємо його та порівняємо

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

з інноваціями у вітчизняному секторі місцевого самоврядування.

Швеція. Електронні послуги: Країна є піонером у впровадженні електронних послуг. Одна з актуальних платформ «Digg», дозволяє громадянам подавати заявки на соціальні послуги, реєструвати бізнес та отримувати доступ до інших адміністративних послуг онлайн. Це значно спрощує процеси та зменшує бюрократію [4, с. 19].

Партисипативне управління: У шведських муніципалітетах активно використовуються платформи для залучення громадян до процесу планування. Наприклад, муніципалітети організовують відкриті консультації, де мешканці можуть висловлювати свої думки щодо проектів розвитку [5].

Інноваційна екосистема: Швеція підтримує стартапи через програми фінансування та інкубатори, що сприяє розвитку нових технологій і рішень у сфері місцевого самоврядування [6, с.34].

Норвегія. Цифрове управління: Країна займає одне з перших місць у світі за рівнем цифровізації державного управління. Муніципалітети використовують сучасні технології для оптимізації процесів, таких як електронний облік даних і автоматизація надання послуг.

Співпраця між секторами: Норвегія реалізує проекти, які сприяють співпраці між державними установами та приватним сектором для впровадження нових технологій і покращення послуг [7].

Данія. Цифровізація адміністративних процесів: Данія активно впроваджує електронні сервіси через платформу «Borger.dk», що дозволяє громадянам отримувати доступ до різноманітних адміністративних послуг онлайн.

Партисипативний підхід: У Данії реалізуються проекти, які залучають громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, що підвищує прозорість і довіру до влади [8].

Порівняння з Україною. Впровадження електронних сервісів: В Україні сервіс «Дія» дозволяє громадянам отримувати адміністративні послуги онлайн, тоді як у Швеції електронні послуги вже тривалий час є звичною частиною життя громадян і мають більш диференційований характер. У шведській моделі значний акцент зроблено на повсюдну доступність і інтеграцію сервісів у різні аспекти муніципального управління, тоді як в Україні цифровізація активно розвивається, але ще перебуває на етапі розширення покриття і підвищення залученості громадян у використанні нових технологій.

Партисипативне управління: Хоча в Україні існують ініціативи залучення громадян до процесів планування, механізми активної участі населення ще потребують розвитку. У скандинавських країнах цей процес уже добре налагоджений.

Інноваційна екосистема: В Україні також існують програми підтримки стартапів і малих підприємств, але їхнє фінансування та розвиток не такі масштабні, як у скандинавських країнах.

Досвід для запозичення. Розвиток електронних платформ: Україна може врахувати досвід скандинавських країн у розробці та інтеграції електронних платформ, які забезпечують ефективне та зручне надання адміністративних послуг громадянам.

Залучення громадян до управління: Адаптація партисипативного підходу, який активно використовується в Данії та Швеції, може суттєво підвищити довіру населення до місцевої влади.

Підтримка стартапів: Розвиток інноваційної екосистеми через фінансування стартапів і співпрацю з приватним сектором може стимулювати розвиток

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інформаційних технологій в Україні.

Таким чином, інтеграція інформаційних технологій у сферу муніципального управління є невід'ємною частиною сучасного державного управління. Досвід скандинавських країн демонструє, як цифровізація та партисипативний підхід можуть значно підвищити ефективність місцевого самоврядування, покращити якість послуг і зміцнити довіру громадян до влади.

Україна активно рухається у цьому напрямку, впроваджуючи сервіси на зразок «Дії», автоматизуючи адміністративні процеси та створюючи умови для розвитку цифрової інфраструктури. Однак, залишаються виклики, які потребують вирішення: розширення доступу до Інтернету, підвищення цифрової грамотності населення та розбудова інноваційної екосистеми.

Запозичення найкращих практик Скандинавії, таких як ефективне використання електронних сервісів, залучення громадян до процесу управління та підтримка стартапів, може значно прискорити реформування муніципального управління в Україні. Такий підхід сприятиме не лише ефективнішому управлінню, але й створенню суспільства, в якому технології стають інструментом для покращення життя кожного громадянина.

Література

1. Корольок Т., Ковпак А. Цифровізація місцевого самоврядування в Україні: потенціал і виклики в умовах війни. *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*. 2023. № 45. С. 46 - 58. URL : <https://wuwr.pl/sppae/article/view/16417>. Дата звернення : 09.01.2025.

2. Цифровізація громад, інноваційні рішення та відбудова регіону: у Бучі відбувся TechnoForum. Цифрова громада. Національний вебпортал для цифрових лідерів і лідерок, де разом будуюмо найзручнішу державу у світі : офіц. сайт. 2024. 02 жовтня. URL : <https://hromada.gov.ua/post/cifrovizaciya-gromad-innovaciini-risennya-ta-vidbudova-regionu-u-buci-vidbuvsya-technoforum>. Дата звернення : 09.01.2025.

3. Чернадчук Т.О., Козачук І. В. Діджиталізація як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 6. С. 193 - 198. URL : http://apnl.dnu.in.ua/6_2022/30.pdf. Дата звернення : 09.01.2025.

4. Законодавче регулювання цифрової безбар'єрності : найкращі європейські практики : Звіт за результатами дослідження. К., 2023. С. 19. URL : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-11/undp_ukraine_-_digital_accessibility_legislation._european_best_practices.pdf. Дата звернення : 09.01.2025.

5. Перспективи зміцнення співпраці та обміну досвідом в сфері охорони здоров'я та соціальній сфері з SALAR обговорили на інтеграційній робочій онлайн-зустрічі. 2024. 21 листопада. URL : <https://hromady.org/perspektivi-zmicnennya-spiivpraci-ta-obminu-dosvidom/>. Дата звернення : 09.01.2025.

6. Білецький М. Електронне врядування: шлях до цифрової трансформації держави. *Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні : матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. ів) / упорядн. : Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В, Худоба О. В. – Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. С. 34. URL : <https://lpnu.ua/sites/default/files/2024/pages/27385/iadu19042024-ostanne.pdf>. Дата звернення : 10.01.2025.*

7. The Digital Transformation of Norway's Public Sector. 2024. 12 July. URL :

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

https://www.oecd.org/en/publications/the-digital-transformation-of-norway-s-public-sector_1620e542-en.html. Дата звернення : 10.01.2025.

8. Волохатий С. Українські громади вивчали досвід данських партнерів із партисипативних підходів до планування. 2022. 21 жовтня. URL : <https://u-lead.org.ua/news/49> . Дата звернення : 09.01.2025.

Олександр Іванов

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Основні методи удосконалення системи публічних закупівель в територіальних громадах

Одним із найперспективніших методів досягнення збалансованості державного бюджету в умовах сучасної ринкової економіки є встановлення публічних закупівель. Цей механізм дозволяє державі виконувати свої вимоги через єдину систему. З огляду на те, що основою політики в сучасності є економіка, стабільність розвитку та конкретні механізми впливу на економічне та раціональне використання коштів територіальних громад, що в кінцевому підсумку визначає значущість обраної теми.

Боротьба з корупцією наразі є одним із найпріоритетніших питань державної політики України. Донедавна система державних закупівель була однією із найбільш корумпованих ланок і трималася лише на особистих домовленостях і закритості. Це відкривало широкі можливості для різного роду махінацій. Осторонь залишалися порядні учасники процесу, які прагнули працювати прозоро. Розпочавшись як громадська ініціатива боротьби з корупцією, реформа публічних закупівель з часом набула загальнодержавного масштабу [1].

Для загального поняття, можна сказати, що закупівля – це низка заходів, спрямованих на захист інтересів замовника шляхом надання від третіх осіб необхідних ресурсів, товарів або послуг у певних кількостях і в певний час для подальшого використання ними.

Реформа у сфері публічних закупівель пов'язана із правовими, політичними, фінансовими, соціальними, етичними, інституційними та технологічними завданнями, розв'язання яких сприятиме сталому соціально-економічному розвитку територіальних громад, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок ЄС.

Крім того, однією з проблем сфери публічних закупівель є питання проявів корупції. Підвищення рівня прозорості дій замовників та відповідальності посадових осіб є головним чинником виявлення та запобігання корупції. Прозорість сфери публічних закупівель означає інформування ринку про заплановані та укладені договори, опублікування всіх необхідних умов та вимог до потенційних учасників та виконавців договорів, своєчасної та повної звітності щодо проведених процедур та виконання укладених договорів. Прозорість сфери публічних закупівель також передбачає опублікування нормативної бази, детальних рекомендацій, роз'яснень, методик та стандартів, відповідних рішень щодо процедур закупівлі. Чіткі передбачувані правила, прості умови участі у процедурах, стандартні документи, чіткий розподіл відповідальності між інституціями, фахівцями та контролюючими органами обмежують можливості посадових осіб приймати необґрунтовані чи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

неправомірні рішення щодо закупівлі товарів, робіт чи послуг і, таким чином, знижують ризики корупції. З цією ж метою слід запроваджувати використання загальнодоступних засобів електронної комунікації, стандартизацію процедур публічної закупівлі [2].

Постійний розвиток технологій у сучасному світі породжує нові інноваційні технічні рішення, які значно покращують різні аспекти нашого життя, включаючи державне управління та адміністрування. Запровадження інноваційних рішень у державному управлінні з використанням інформаційно-комунікаційних технологій є яскравою демонстрацією структури державного управління – електронного урядування, за допомогою якого можна здійснювати публічні закупівлі без корупційної складової.

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі із зменшенням ціни, що являє собою найоптимальніший спосіб отримання найбільш вигідної пропозиції у співвідношенні якості та ціни. Під час проведення процедури відкритих торгів пропозиції конкурсних торгів мають право подавати всі зацікавлені особи.

Фундаментальні принципи державних закупівель є основою законодавства про закупівлі. Належне формулювання та затвердження принципів публічних закупівель є запорукою ефективності заснованого на них законодавства. У країнах, що розвиваються, як метод закупівель використовують конкурентні торги.

З огляду на те, що Україна є унітарною державою, створення надійної системи принципів державних закупівель є невідкладним пріоритетом для вітчизняної законодавчої бази.

Публічні закупівлі в Україні згідно до національного законодавства здійснюють за такими принципами:

1. Добросовісна конкуренція серед учасників;
2. Максимальна економія та ефективність;
3. Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
4. Недискримінація учасників [2]

Розглянемо детальніше вище наведені принципи за допомогою яких здійснюються державні закупівлі.

1. Принцип добросовісної конкуренції серед учасників.

Основний зміст цього принципу, запозиченого з європейської практики, полягає у визначенні належної поведінки учасників конкурсних процедур у процесі вступу в конкурентні правовідносини, які регулюються на основі законодавчих норм, торгових звичаїв і принципів чесності.

Таким чином, рівень відповідності конкурсних процедур торговим і чесним звичаям у певній громаді безпосередньо залежить від того, наскільки територіальна громада забезпечує виконання учасниками закупівель обов'язкових юридичних стандартів добросовісності та гарантує їх дотримання.

Оскільки значення принципу добросовісної конкуренції поширюється не тільки на сферу виконання учасниками закупівель своїх зобов'язань, але і на сферу використання ними своїх прав та врахування своїх обов'язків, то принцип добросовісної конкуренції виступає своєрідною межею між припустимим використанням учасником закупівлі свого права (як формою правомірного поведіння) та зловживання ним своїм правом (як формою недозволеного використання права) [3].

2. Принцип максимальної економії та ефективності.

Реальний рівень впровадження принципу максимальної економії та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

ефективності у контексті закупівельних процедур можна оцінити, провівши аналіз повноти і якості використання таких критеріїв:

- обґрунтованість, яка передбачає забезпечення кожного аспекту закупівель науково розрахованими положеннями як на законодавчому, так і на прикладному рівнях.
- адекватність, що полягає у врахуванні комплексного набору характеристик поточного стану економічної системи з метою визначення оптимальних підходів до здійснення закупівель.
- логічність, що виражається через формулювання обмеженого числа ключових завдань у процесі закупівель, а також розроблення чіткої послідовності їх реалізації. Це включає врахування фактичної потреби у закупівлі, визначення її цілей, засобів досягнення, можливих ризиків для територіальної громади і критеріїв виконання.
- урахування зовнішніх впливів на процедури закупівель та підготовку відповідних договорів, укладених на їх основі.

Практичний досвід демонструє, що одним із ключових негативних чинників, який спричинив недостатню ефективність у застосуванні зазначеного принципу, була надмірна залежність від процедури закупівлі в одного учасника.

3. Принцип відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель.

Для забезпечення принципів відкритості та прозорості на всіх етапах здійснення закупівель чинне законодавство передбачає публікацію значного обсягу інформації, пов'язаної з процедурами державних закупівель. Обсяг цієї інформації навіть перевищує вимоги, які свого часу висували до нас міжнародні організації та Європейський Союз.

4. Принцип недискримінації учасників закупівель.

Проблема недискримінації учасників у процедурах закупівель залишається однією з актуальних і невирішених у правовій системі України. Серед ключових чинників, які гальмують реалізацію принципу недискримінації, можна виокремити такі:

1. Недосконалість правової бази для забезпечення рівних умов для всіх учасників. Особливо це стосується відсутності законодавчих ініціатив Верховної Ради України, спрямованих на повноцінне впровадження міжнародних нормативних актів, що регулюють дане питання.

2. Невідпрацьована система збалансованого захисту прав учасників закупівельних процедур. Поширеною ситуацією є випадки, коли учасник, який програв конкурс, подає судовий позов задля блокування укладення договору з переможцем. Це особливо проблематично під час закупівель, наприклад, медикаментів чи дитячого харчування, коли затримки призводять до серйозних негативних наслідків.

3. Суб'єктивне визначення замовниками критеріїв та вимог до учасників у документації конкурсних торгів. Це стосується і технічних завдань, які часто створюються так, що обмежують потенційні можливості окремих учасників.

Важливим аспектом розвитку державних закупівель є створення законодавчих механізмів, які забезпечують ефективне використання фінансів територіальної громади. Усунення прогалин у законодавстві щодо публічних закупівель, що дозволить вирішити існуючі проблеми через належне регулювання взаємовідносин територіальною громадою.

Отже, вибір процедури закупівлі має здійснюватися відповідно до конкретних потреб, на основі яких уповноважена особа формуватиме план закупівель,

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

проводитиме процес відбору переможця після отримання пропозицій від учасників та укладатиме відповідний договір. До цього процесу слід долучити ретельне планування річного кошторису та складання річного плану закупівель з урахуванням очікуваних видатків і надходжень у визначений строк. Окремої уваги потребують етапи укладання договору, а також забезпечення його належного і повного виконання.

Література

1. Нижник Н.М. Поняття та особливості правового регулювання публічних закупівель. Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м.Житомир 23 червня 2021 р.) Житомир: Поліський національний університет, 2021.С.356-359
2. Душенька І.І. Перспективи ринку публічних закупівель Європейського Союзу у контексті входу підприємств на нові ринки збуту. Актуальні проблеми економіки і управління.2018.№12.С.15-19
3. Здирко Н. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації. 2019. №3-4.С.79-82

Олександр Омельченко,
студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Перспективи розвитку малого інноваційного підприємництва в територіальних громадах

Головною проблемою впровадження інноваційної моделі розвитку в територіальних громадах, є розрив між етапами наукового дослідження та практичним впровадженням інновацій у виробництво, спричинений відсутністю надійного механізму трансформації. Наукові знання, які отримані протягом цього часу, трансформуються в інноваційні ідеї, які можна застосувати в практичній діяльності.

Результати ретельного вивчення процесів генерування та реалізації інноваційних ідей в економіці підтверджують прийняття схем комерціалізації, які залучають малі підприємницькі структури до використання результатів наукових досліджень. Широке застосування результатів наукових досліджень призвело до визнання урядом значної ролі, яку малий інноваційний бізнес може відігравати у сприянні комерціалізації результатів досліджень. Відповідно, стратегічним напрямом подолання «кризи інновацій» стала реалізація державної політики в територіальних громадах. З метою сприяння розвитку малого інноваційного підприємництва уряд має планувати запровадити механізми пільгового доступу суб'єктів до економічних ресурсів.

Подібний шлях до визнання ролі малого інноваційного підприємництва як важливого чинника подолання розриву в інноваційному процесі та запровадження державної політики підтримки малих інноваційних фірм пройшли й інші розвинені країни світу, зокрема Японія, Німеччина, Франція, Великобританія.

Створення сприятливих умов для розвитку малого інноваційного бізнесу стало пріоритетним для реалізації державної політики. Три країни Ізраїль, Китай та Індія

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

зазнали значного зростання інноваційної діяльності.

Реалізація державної політики підтримки розвитку малого інноваційного виробництва є важливим напрямком державної політики щодо подолання розриву в інноваційному процесі між етапами наукових досліджень та впровадженням їх результатів у територіальних громадах. Головним негативним чинником є депресивний стан розвитку малих інновацій.

Низький рівень загальної ділової активності в громадах зумовлений несприятливим регуляторним кліматом для ведення підприємницької діяльності. В Україні існує єдина регуляторна політика підприємницької діяльності, а у сфері підприємницької діяльності потрібно запровадити механізми дерегуляції. Ці заходи з часом забезпечать правильність нормативно-правової бази та усунуть надмірне регуляторне навантаження органів державної влади.

Є люди, які займаються підприємницькою діяльністю, але вони не мають умов для інтеграції малого бізнесу в процеси. Розвиток вітчизняної економіки призводить до блокування доступу підприємствам територіальних громад. Малі інноваційні фірми знаходяться в економічних ресурсах і на ринках збуту. Негативну дію цього чинника можна подолати прямими підключеннями малих інноваційних.

Держава та бізнес-структури – це потоки ресурсів. Необхідно змінити систему державного замовлення та виробництво інноваційної продукції шляхом законодавчого закріплення частки малого. Встановлення нормативів залучення малого бізнесу до виконання державного замовлення є прикладом підприємництва. Потребує розвитку система стимулювання науково-технічної праці, та щоб великі, середні та малі підприємства співпрацювали у сфері інноваційної діяльності.

Важливим заходом вирішення проблеми ресурсного забезпечення малого інноваційного підприємництва в територіальних громадах є створення мережі об'єктів інфраструктури інноваційної підприємницької діяльності з метою спрямування ринкових ресурсних потоків на реалізацію інноваційних проектів малих фірм.

Процеси формування інфраструктури ресурсного забезпечення інноваційної підприємницької діяльності містять у собі ряд проблем.

По-перше, всупереч поширеному положенню про пріоритетну підтримку інноваційних проектів, практична діяльність більшості об'єктів загальної інфраструктури підприємницької діяльності спрямована на обслуговування потреб виключно традиційного підприємництва і, відповідно, не відіграє ніякої ролі у ресурсному забезпеченні інноваційної діяльності.

По-друге, на відміну від загальної інфраструктури підприємницької діяльності, прошарок об'єктів специфічної інфраструктури інноваційної діяльності не демонструє високих темпів розвитку. Так, протягом 2001–2002 рр. не зазнали помітних змін кількість та капіталізація венчурних фондів, що діють на території України, приріст кількості технопарків та інноваційних центрів відбувається уповільнено.

По-третє, на практиці частка наявних об'єктів загальної і специфічної інфраструктури підприємницької інноваційної діяльності має обмежене коло клієнтів, надає низькоякісні послуги, здійснює неспецифічні види діяльності або взагалі не функціонує [1].

Не створено умов для налагодження діяльності венчурного капіталу.

Діє ринковий інститут «посівного» фінансування інноваційних проектів малого бізнесу. Розвиток венчурного капіталу в Україні стримується кількома факторами.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

- відсутність державної політики щодо залучення вітчизняного капіталу до венчурного інвестування та невизначеність правового поля для функціонування венчурного капіталу;
- відсутній конструктивної форми для надання та використання;
- відсутні законодавчі гарантії захисту прав інвесторів, які не володіють контрольним пакетом акцій;
- є проблеми з податковим законодавством і законодавством про банкрутство;
- недостатньо інституційних умов для здійснення венчурних інвестицій.

Відповідно до логіки реалізації Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», завдання формування прошарку малих інноваційних фірм, створення комплексної у функціональному та регіональному аспекті мережі об'єктів інфраструктури інноваційної підприємницької діяльності, кодифікації нормативної бази та коригування неформальних норм поведінки економічних суб'єктів, що дозволить забезпечити необхідні умови для високих темпів економічного розвитку на базі розгортання інноваційних процесів в територіальних громадах. Проте слід мати на увазі, що своєчасна реалізація означених завдань можлива лише за умови концентрації на цьому напрямку національних, економічних та інтелектуальних ресурсів. У такому контексті розвиток подій може розглядатись за оптимістичним, базовим та песимістичним сценаріями.

Характерною рисою оптимістичного сценарію є початок легалізації існуючих і розвиток новостворених малих високих технологій.

Виробництво інформаційних технологій та програмного забезпечення, а також формування інфраструктурних об'єктів, орієнтованих на задоволення конкретних вимог цього напрямку інноваційного бізнесу – це те, на що орієнтуються компанії. Подібним до того, що спостерігається в Китаї, є процес «циркуляції мізків», тобто повернення з-за кордону вітчизняних висококваліфікованих кадрів.

Врешті-решт стане можливим створити високоефективну інноваційно-орієнтовану економіку, здатну виробляти та використовувати радикальні, інноваційні ідеї технологічних систем.

Якщо розглядати базовий сценарій то основний сценарій розвитку подій стрибкоподібний. Процес формування інституційного забезпечення інноваційної діяльності характеризується локальними «проривами», лобістські процеси багато в чому пов'язані з певними інституціями, вони мають свої інтереси. У довгостроковій перспективі, «прориви» у створенні умов, є пластом малого інноваційного підприємництва територіальних громад та залучення венчурного капіталу, спрощення процедури створення — один із напрямків, у якому він працює.

Ці явища є, безумовно, позитивними, проте, безсистемність появи та розрив у часі в досягненні результатів, що зумовлені відсутністю дієвого програмного керування з боку держави, відіграватимуть негативну роль, стримуючи загальні процеси розгортання інноваційної активності виробництва в країні.

Характерними для песимістичного сценарію розвитку подій є подальше розгортання процесів «відпливу умів» та розпродаж нереалізованих інноваційних ідей за кордон, а також переважна орієнтація ринкових інноваційно активних суб'єктів на модернізацію виробництва через упровадження удосконалюючих інновацій [2].

Отже, перспективи розвитку малого інноваційного підприємництва в територіальних громадах, є важливою складовою, яка в подальшому допоможе вирішити проблеми відновлення територіальних громад, та допоможе вирішити

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

питання залучення інвестицій для малого бізнесу, який буде спроможних розвивати громади.

Література

1. Мороз С. Г. Регуляторна політика розвитку малого підприємництва в Україні.: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.03 / Мороз Світлана Геннадіївна; Львівський торговельно-економічний університет. – Львів, 2019. – 263 с.
2. Новікова В. Європейський досвід підтримки малого та середнього бізнесу у контексті регіоналізації державного управління економікою. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.semanticscholar.org> (дата звернення: 09.01.2025)

Ярослав Гурин,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони здоров'я

Органи місцевого самоврядування (ОМС) відіграють ключову роль у впровадженні державної політики в галузі охорони здоров'я, забезпечуючи доступність та якість медичних послуг на місцевому рівні. Процес децентралізації в Україні передбачає передачу повноважень та ресурсів від центральних органів влади до місцевих, що підвищує відповідальність ОМС за здоров'я населення та ефективність використання ресурсів [1].

Основними повноваженнями ОМС у сфері охорони здоров'я є:

- розробка та впровадження місцевих програм охорони здоров'я
- ОМС визначають пріоритети регіональної політики та стратегічного управління з питань громадського здоров'я, розробляючи плани, що містять заходи з профілактики та лікування захворювань [2].
- фінансування та матеріально-технічне забезпечення медичних закладів
- ОМС відповідають за належне функціонування системи охорони здоров'я, забезпечуючи фінансування та створення ефективної мережі медичних закладів [3].
- контроль за якістю надання медичних послуг
- ОМС здійснюють контроль за діяльністю медичних установ, забезпечуючи дотримання стандартів якості та етичних норм у наданні медичних послуг [4].

Виклики у реалізації державної політики ОМС можемо виділити:

1. Обмеженість фінансових ресурсів, недостатнє фінансування може призводити до зниження якості медичних послуг та обмеження доступу до них [3].
2. Нестача кваліфікованих кадрів, відтік медичних працівників та недостатня підготовка нового персоналу ускладнюють забезпечення належного рівня медичного обслуговування [5].
3. Недосконалість нормативно-правової бази, невідповідність або відсутність чітких законодавчих актів може створювати перешкоди у реалізації повноважень ОМС у сфері охорони здоров'я [6].

Визначимо шляхи підвищення ефективності реалізації державної політики ОМС:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

1. Оптимізація фінансування, розробка прозорих процедур розподілу медичних субвенцій, а також залучення додаткових джерел фінансування сприятимуть покращенню матеріально-технічної бази медичних закладів [3].

2. Підвищення кваліфікації медичного персоналу, впровадження програм професійного розвитку та стимулювання молодих фахівців до роботи в місцевих медичних установах допоможе вирішити проблему нестачі кадрів [5].

3. Удосконалення нормативно-правової бази, прийняття та оновлення законодавчих актів, що регулюють діяльність ОМС у сфері охорони здоров'я, забезпечить чіткість та ефективність їхньої роботи [6].

Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони здоров'я є багатограним процесом, що вимагає скоординованих зусиль, належного фінансування та нормативно-правового забезпечення. Підвищення ефективності цієї діяльності сприятиме покращенню здоров'я населення та загального добробуту суспільства.

Література

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

2. Центр громадського здоров'я МОЗ України. "Методичні рекомендації щодо розробки місцевих програм охорони здоров'я". – URL: <https://phc.org.ua>.

3. Київський часопис права. "Фінансування медичних закладів на місцевому рівні" – URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/456>.

4. Дослідження якості надання медичних послуг в Україні. – URL: <https://uiphp.org.ua>.

5. Аналітичний звіт про кадровий потенціал у сфері охорони здоров'я / Центр розвитку медичних кадрів. – URL: https://moz.gov.ua/uploads/2023/report_healthcare_workforce.pdf.

6. Ліга Закон. Нормативна база у сфері охорони здоров'я – URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH1UX68A>.

Мілан Малець,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Правове регулювання адміністрування закладів охорони здоров'я органами місцевого самоврядування

Реформування системи охорони здоров'я в Україні, зокрема її децентралізація, вимагає чіткого правового регулювання та ефективного адміністрування закладів охорони здоров'я на місцевому рівні. Передача повноважень органам місцевого самоврядування (ОМС) створює нові можливості для покращення доступу до медичних послуг, проте водночас висвітлює низку проблем, пов'язаних із організацією, фінансуванням та кадровим забезпеченням у сфері охорони здоров'я.

Дана тема є надзвичайно актуальною з огляду на сучасні виклики, зокрема: невідповідність ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я новим управлінським підходам [1]; потребу в удосконаленні законодавчої бази для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

забезпечення прозорого та ефективного адміністрування медичних установ [2]; необхідність адаптації місцевих органів влади до нових управлінських функцій у сфері медицини в умовах децентралізації [3].

Адміністрування закладів охорони здоров'я органами місцевого самоврядування супроводжується такими основними проблемами:

1. Фінансові обмеження – недостатність бюджетного фінансування для забезпечення належного рівня матеріально-технічного оснащення закладів та оплати праці медичного персоналу [4].

2. Нестача кваліфікованих кадрів – відтік медичних працівників, особливо в сільській місцевості, через низький рівень заробітної плати та соціального забезпечення [5].

3. Нормативно-правова неврегульованість – відсутність чітких механізмів взаємодії між державними органами влади та ОМС щодо управління закладами охорони здоров'я [6].

4. Низький рівень управлінської компетентності – недостатня підготовка керівників громад до адміністрування медичних установ в умовах нової системи управління [7].

Проблеми правового регулювання та адміністрування закладів охорони здоров'я висвітлювали такі науковці, як В.І. Гресько – досліджувала адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я в Україні, підкреслюючи необхідність удосконалення законодавчої бази [8], З.С. Гладун – аналізувала механізми впливу державної політики на формування системи охорони здоров'я та роль ОМС у цій системі [9], а І.О. Ковальчук – вивчала питання ефективності місцевого управління медичними закладами в умовах реформи децентралізації [10].

Визначимо шляхи вирішення проблеми правового регулювання адміністрування закладів охорони здоров'я органами місцевого самоврядування, а саме:

1. Зміцнення фінансової бази, розробка механізмів залучення додаткових ресурсів, зокрема через державно-приватне партнерство, гранти та міжнародну допомогу, для покращення матеріально-технічного забезпечення закладів охорони здоров'я [11].

2. Розвиток кадрового потенціалу, створення мотиваційних програм для медичних працівників, що передбачають надання житла, підвищення заробітних плат та можливості професійного зростання [5].

3. Удосконалення нормативно-правової бази, прийняття та оновлення законодавчих актів, що регулюють діяльність ОМС у сфері охорони здоров'я, забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні медичними установами [8].

4. Підвищення управлінської компетенції ОМС, запровадження навчальних програм для керівників громад, спрямованих на вдосконалення управлінських навичок та стратегічного планування в галузі охорони здоров'я [7].

Адміністрування закладів охорони здоров'я органами місцевого самоврядування є важливим елементом сучасної системи управління охороною здоров'я в Україні. Удосконалення правового регулювання, зміцнення фінансових основ і розвиток кадрового потенціалу сприятимуть підвищенню ефективності роботи медичних установ та покращенню доступу до якісних медичних послуг для населення.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Література

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я. – URL: <https://dy.nayka.com.ua>.
3. Гресько В.І. Аналіз правового регулювання охорони здоров'я в Україні. – URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com>.
4. Аналітичний звіт МОЗ України про кадрове забезпечення. – URL: <https://moz.gov.ua>.
5. Звіт про фінансову ефективність системи охорони здоров'я. – URL: <https://parlament.org.ua>.
6. Ковальчук І.О. Управління медичними закладами в умовах реформи. – URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua>.
7. Стратегія розвитку охорони здоров'я в Україні. – URL: <https://moz.gov.ua>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України №1075. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Публікації ООН щодо реформи медицини в Україні. – URL: <https://un.org>.
10. Вісник децентралізації. – URL: <https://decentralization.gov.ua>.
11. Проєкти USAID щодо підтримки місцевих громад. – URL: <https://usaid.gov>.

Станіслав Грищенко,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Публічне адміністрування в соціальній сфері: досвід Європейського Союзу

Публічне адміністрування в соціальній сфері є важливим інструментом забезпечення соціального захисту та добробуту громадян. У країнах Європейського Союзу (ЄС) ефективна система адміністрування побудована на принципах децентралізації, партнерства з громадськими організаціями, впровадження інноваційних технологій та орієнтації на результат [1].

Для України, яка перебуває на шляху євроінтеграції, вивчення європейського досвіду є надзвичайно актуальним. Адаптація моделей ЄС може сприяти вдосконаленню національної системи соціального захисту в умовах децентралізації [2].

Основні проблеми публічного адміністрування в соціальній сфері України є:

1. Недостатня ефективність управління, українська система управління характеризується фрагментованістю та бюрократизмом, що ускладнює ефективне надання соціальних послуг [3].
2. Фінансова нестабільність, місцеві громади часто мають обмежений бюджет, що знижує якість і доступність соціальних послуг [4].
3. Відсутність інтегрованих рішень, співпраця між державними та недержавними структурами є недостатньою, що обмежує можливості для ефективного використання ресурсів [5].

Досвід ЄС у публічному адмініструванні соціальної сфери:

1. Децентралізація управління, у країнах ЄС активно розвивається модель децентралізації, яка передбачає передачу повноважень на місцевий рівень. Це

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

сприяє підвищенню оперативності у прийнятті рішень та гнучкості у задоволенні потреб населення [6].

2. Партнерство з громадськими організаціями, європейські країни успішно залучають неурядові організації до надання соціальних послуг, що забезпечує їхню якість і доступність [7].

3. Цифровізація процесів адміністрування, впровадження електронних систем обліку та управління соціальними послугами підвищує прозорість процесів та знижує рівень бюрократії [8].

4. Орієнтація на результат, європейські країни використовують системи оцінки ефективності соціальних програм, що дозволяє контролювати та покращувати якість послуг [9].

Шляхи впровадження європейського досвіду в Україні:

1. Адаптація законодавства до стандартів ЄС, зміни в українському законодавстві повинні враховувати європейські підходи до соціального захисту [10].

2. Підвищення кваліфікації кадрів, навчальні програми для працівників соціальної сфери повинні орієнтуватися на найкращі практики ЄС [11].

3. Залучення громадськості, сприяння активній участі населення та громадських організацій у процесах прийняття рішень [12].

4. Цифровізація та прозорість, впровадження електронного документообігу та інформаційних систем управління допоможе оптимізувати адміністрування [8].

Досвід ЄС демонструє, що ефективне публічне адміністрування в соціальній сфері базується на принципах децентралізації, співпраці з недержавними структурами та цифровізації. Адаптація цих підходів в Україні сприятиме покращенню якості соціальних послуг, підвищенню прозорості та забезпеченню соціальної справедливості.

Література

1. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування. – URL: <https://ktru.kpi.ua>.
2. Гриценко А. А. Досвід ЄС у сфері публічного управління соціальним захистом. – URL: <https://dspace.univd.edu.ua>.
3. Карпенко О. М. Проблеми соціального захисту в умовах децентралізації // Вісник соціальних досліджень. – 2023. – № 4. – С. 45–53.
4. Децентралізація соціальних послуг: аналітичний звіт / Мінсоцполітики України. – URL: <https://decentralization.gov.ua>.
5. Николаєва В. І. Європейський досвід управління розвитком системи соціальної роботи. – URL: <https://dspace.luguniv.edu.ua>.
6. Ходаківська Л. А. Управління соціальним розвитком в умовах європейської інтеграції. – URL: <https://ir.kneu.edu.ua>.
7. Організація соціального забезпечення в Європі: порівняльний аналіз / Європейська комісія. – URL: <https://ec.europa.eu>.
8. Цифровізація соціального управління: досвід ЄС та перспективи для України. – URL: <https://dspace.pnpu.edu.ua>.
9. Міжнародна організація праці. Оцінка ефективності соціальних програм. – URL: <https://ilo.org>.
10. Реформи в соціальній сфері: досвід ЄС і рекомендації для України. – URL: <https://niss.gov.ua>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

11. Програми навчання з європейських стандартів адміністрування соціальної політики. – URL: <https://europa.eu>.

12. Інститут розвитку громадянського суспільства. Залучення громади до управління соціальним захистом. URL: – <https://irgs.org.ua>.

Катерина Стельмах,
студентка Академії праці, соціальних відносин і туризму

Удосконалення механізмів доступності медичної допомоги у територіальних громадах

Реформування системи охорони здоров'я в Україні в умовах децентралізації висуває нові вимоги до організації доступності медичної допомоги в територіальних громадах. Передача повноважень місцевим органам влади створює як можливості, так і виклики у забезпеченні якісних та доступних медичних послуг для населення [1].

Найбільші проблеми виникають у сільських громадах, де спостерігається дефіцит медичних установ, відсутність кваліфікованих кадрів і застаріла інфраструктура. Вивчення механізмів ЄС та впровадження цифрових технологій можуть стати вирішенням цих проблем [2].

Основні проблеми доступності медичної допомоги в територіальних громадах:

1. Нерівномірний розподіл медичних закладів, у віддалених громадах спостерігається брак медичних закладів та обмежений доступ до первинної медичної допомоги. Це особливо актуально для сільських районів, де відстань до найближчого медичного закладу може становити десятки кілометрів [3].

2. Недостатнє фінансування, брак фінансових ресурсів на місцевому рівні обмежує можливості громад для розвитку інфраструктури та закупівлі обладнання, необхідного для надання якісної допомоги [4].

3. Кадровий дефіцит, недостатня кількість лікарів та середнього медичного персоналу, а також низький рівень мотивації до роботи в сільській місцевості створюють додаткові бар'єри для забезпечення доступу до медичних послуг [5].

4. Відсутність інтегрованих послуг, відсутність єдиної координаційної системи між медичними установами та соціальними службами ускладнює надання комплексних послуг, що особливо важливо для вразливих верств населення [6].

Шляхи удосконалення механізмів доступності медичної допомоги:

1. Розвиток спроможної мережі медичних закладів, створення ефективної мережі медичних установ, що базується на аналізі потреб населення та територіальних особливостей. Це дозволить оптимізувати доступність медичних послуг і забезпечити рівний доступ до якісної допомоги [7].

2. Залучення альтернативних джерел фінансування, запровадження медичного страхування, грантових програм та державно-приватного партнерства допоможе підвищити фінансову стійкість медичних закладів і покращити їх матеріально-технічне оснащення [8].

3. Підвищення кваліфікації медичних працівників, розробка програм підвищення кваліфікації для медичних працівників, включаючи навчання з використання сучасних технологій, а також впровадження стимулів для роботи в громадах [9].

4. Інтеграція медичних та соціальних послуг, створення єдиної системи обслуговування, яка поєднує медичні та соціальні послуги, сприятиме підвищенню ефективності управління та якості обслуговування населення [10].

5. Впровадження цифрових технологій, розробка електронних реєстрів пацієнтів, телемедицини та електронного документообігу для оптимізації роботи медичних закладів, зниження витрат та покращення доступності послуг [11].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Удосконалення механізмів доступності медичної допомоги в територіальних громадах потребує системного підходу. Важливо враховувати досвід європейських країн, розвивати інфраструктуру, впроваджувати сучасні технології, підвищувати кваліфікацію кадрів і залучати додаткове фінансування. Тільки за таких умов можна забезпечити ефективну медичну допомогу для всіх верств населення, особливо в сільській місцевості.

Література

1. Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості". – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2206-19>
2. Міністерство охорони здоров'я України. "Реформа охорони здоров'я та доступність медичних послуг" – URL: <https://moz.gov.ua>
3. Аналітичний звіт: "Доступ до системи охорони здоров'я в сільській місцевості під час війни в Україні". – URL: <https://khisr.kharkov.ua>
4. Державна стратегія розвитку охорони здоров'я на 2022-2030 роки. – URL: <https://moz.gov.ua/uploads>
5. Лобас Л.І. Кадрове забезпечення медичних закладів в умовах децентралізації. – URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua>
6. Громадські ініціативи в управлінні медичними послугами – URL: <https://u-lead.org.ua>
7. Програма розвитку громадської інфраструктури медичних послуг. – URL: <https://prostir.ua>
8. Впровадження електронного реєстру пацієнтів в Україні. – URL: <https://moz.gov.ua>
9. Телемедицина як інструмент доступності медичних послуг. – URL: <https://mhealthhub.org>
10. Управління соціальними та медичними послугами в громадах – URL: <https://hromady.org>

Олександр Кеба,

студент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Публічне управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні

Публічне управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні є ключовим елементом реалізації соціальної політики України. Процеси децентралізації та зміни в адміністративно-територіальному устрої країни створили нові можливості для розвитку соціального захисту в громадах. Однак, ці зміни також виявили низку проблем, пов'язаних із нестачею ресурсів, кадрового потенціалу та нормативно-правових регулювань [1].

Згідно з дослідженнями, ефективне адміністрування в соціальній сфері сприяє підвищенню рівня життя населення, зменшенню соціальних ризиків та розширенню доступу до послуг [2].

Основні проблеми публічного управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні:

1. Фінансова недостатність, більшість місцевих громад стикаються з проблемами наповнення місцевих бюджетів. Це призводить до нестачі фінансів на

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

розвиток соціальних програм та матеріально-технічне забезпечення установ соціального захисту [3].

2. Нестача кадрів та їх низька кваліфікація, кваліфікованих фахівців у сфері соціального захисту на місцях бракує. Відсутність механізмів стимулювання роботи соціальних працівників та можливостей для підвищення їх кваліфікації посилює проблему [4].

3. Недосконалість законодавства, нормативно-правова база у сфері соціального захисту потребує оновлення та адаптації до сучасних умов децентралізації. Відсутність єдиних стандартів надання соціальних послуг створює нерівномірність у доступі до них [5].

4. Обмежена участь громадськості, механізми залучення громадян до управління соціальним захистом є недостатньо розвиненими. Це знижує прозорість прийняття рішень і гальмує розвиток ініціатив з боку громади [6].

Шляхи вирішення проблем публічного управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні:

1. Фінансова підтримка громад, необхідно розробити державні програми співфінансування місцевих бюджетів, створювати грантові конкурси для громад і залучати інвестиції в соціальні проекти [3].

2. Розвиток кадрового потенціалу, важливим є створення програм підвищення кваліфікації та професійного навчання для соціальних працівників. Слід також запровадити фінансові стимули для фахівців, які працюють у віддалених громадах [4].

3. Реформування законодавчої бази, розробка стандартів і регламентів надання соціальних послуг забезпечить прозорість управлінських процесів і підвищить рівень контролю [5].

4. Залучення громадськості, потрібно впроваджувати громадські консультації, слухання та опитування для обговорення соціальних програм. Це допоможе підвищити рівень довіри населення до місцевої влади та залучити громадські організації до співпраці [6].

Ефективне публічне управління у сфері соціального захисту на місцевому рівні є важливим інструментом підвищення якості життя громадян. Вирішення проблем, пов'язаних із фінансуванням, кадровим забезпеченням та нормативно-правовою базою, сприятиме створенню стійкої системи соціального захисту.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Децентралізація соціальних послуг: аналітичний звіт / Мінсоцполітики України. – URL: <https://decentralization.gov.ua>.
3. Карпенко О.М. Фінансове забезпечення соціальної сфери в умовах децентралізації // Наукові записки. – 2023. – №12. – С. 45–53. – URL: <https://aspects.org.ua>.
4. Гресько В.І. Проблеми кадрового потенціалу в соціальному захисті на місцевому рівні // Вісник державного управління. – 2022. – №3(45). – С. 110–117. – URL: <https://nzlubp.org.ua>.
5. Завадський І.М. Реформування правового регулювання соціальних послуг в Україні // Право і суспільство. – 2021. – №1–2. – С. 134–142. – URL: <https://pravoisusplstvo.org.ua>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

6. Соціальна політика в умовах децентралізації: проблеми та перспективи / Аналітичний звіт. – Київ: НІСД, 2020. – URL: <https://niss.gov.ua>.

Вікторія Дураєва,
студентка Академії праці,
соціальних відносин і туризму

Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні

Правові засади місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, законами України, такими як «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», а також галузевим законодавством, підзаконними нормативно-правовими актами та актами органів місцевого самоврядування, які приймаються в межах їх компетенції [1, с. 115].

Згідно зі статтею 140 Конституції України, «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [2].

Правова природа місцевого самоврядування як складової публічної адміністрації є багатогранною. Воно може бути охарактеризоване як комплексне політико-правове явище, що виступає в якості: відповідної засади конституційного ладу України; особливої форми реалізації народовладдя; права жителів адміністративної одиниці на самостійне вирішення питань місцевого значення [3, с. 31].

Таким чином, місцеве самоврядування є необхідним атрибутом кожної демократичної держави. Децентралізація дозволила об'єднати сільські, селищні та міські ради, створивши сильні територіальні громади, які розпоряджаються більшою кількістю ресурсів і мають більшу автономію. В умовах воєнного стану стало зрозуміло, що ця реформа позитивно вплинула на інститут місцевого самоврядування, адже децентралізація дозволила населеним пунктам ефективно справлятися з проблемами, такими як міграція населення, продовольче забезпечення, відновлення інфраструктури тощо.

Також важливо зазначити, що сьогодні місцеві жителі здатні самостійно вирішувати багато проблем, не чекаючи вказівок від центральних органів влади. Це ще раз підтверджує позитивний вплив реформи, оскільки загальна мета децентралізації полягає у підвищенні якості демократії через зміцнення місцевого самоврядування [4, с. 63–67].

Досвід децентралізації влади, а також уроки, отримані під час пандемії COVID-19, дозволяють зберігати діяльність державних та самоврядних інституцій на високому рівні та ефективно вирішувати кризові питання.

Щодо повноважень місцевих органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану, органи місцевого самоврядування продовжують виконувати функції, надані їм Конституцією України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами. Зокрема, вони зобов'язані забезпечити заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану», для оборони України,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

захисту безпеки населення та інтересів держави.

На територіях, де введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи, зокрема військові адміністрації, для забезпечення дії Конституції та законів України [5]. Важливо зазначити, що функціонування цих тимчасових органів не припиняє діяльності органів місцевого самоврядування, хоча виникають суттєві обмеження щодо їх повноважень. Військові адміністрації впливають на можливості управління територіями та реалізацію прав територіальних громад на місцеве самоврядування в Україні.

Важливість ролі органів місцевого самоврядування в умовах повномасштабної війни в Україні полягає в тому, що вони отримали нові обов'язки. Серед них можна виділити:

1. Налагодження тісної співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням.

2. Узгодження порядку роботи та, за потреби, погодження перерозподілу окремих повноважень.

Ці дії дозволили швидко організувати оборону населених пунктів та забезпечити необхідні ресурси. Особливо важливим було своєчасне донесення актуальної інформації до населення з метою забезпечення безпеки та збереження людських життів.

Територіальні громади, що розташовані біля кордонів з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та Румунією, відчули особливе навантаження. Це пов'язано з активною роботою з прийому, розміщення та забезпечення внутрішньо переміщених осіб (ВПО), оскільки ці регіони залишаються відносно спокійними. Органи місцевого самоврядування в цих громадах виконують значну роботу з реєстрації ВПО, видачі довідок, розміщення та роздачі гуманітарної допомоги, оформлення виплат тощо.

Крім того, відповідно до Наказу МОН № 274 від 28.03.2022 року, який регулює організацію здобуття загальної середньої освіти в умовах воєнного стану, органи управління у сфері освіти та органи місцевого самоврядування, підпорядковані закладам загальної середньої освіти, зобов'язані забезпечити зарахування учнів, які змінили місце навчання, до нових закладів освіти та організувати навчання в найбільш безпечних формах [6].

Також на органи місцевого самоврядування покладено завдання ліквідації наслідків бойових дій. Правовою основою для цього є постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 року № 423, яка внесла зміни до порядку обстеження об'єктів будівництва, пошкоджених внаслідок воєнних дій [7]. Обстеження здійснюється за рішенням уповноважених органів – виконавчих органів відповідних рад або, в певних випадках, військовими адміністраціями.

Серед обов'язків органів місцевого самоврядування: затвердження порядку організації й координації виконання невідкладних робіт; визначення об'єктів для першочергового обстеження; проведення організаційно-технічних заходів для обстеження пошкоджених об'єктів; організація аварійного демонтажу на підставі рішень регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій тощо [8].

Ці повноваження свідчать про створення цілісного механізму, спрямованого на ліквідацію наслідків військових дій.

Наступною важливою проблемою є економічне становище місцевого самоврядування. Основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

трансферти та доходи з власних джерел, як зазначено в Бюджетному кодексі України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак на наповненість місцевих бюджетів впливають численні фактори, такі як розвинутість ринків та наявність природних чи трудових ресурсів у регіоні.

В умовах воєнного стану багато регіонів зазнали втрат і пошкоджень через своє розташування біля фронту, що створює потребу в значних коштах для відновлення інфраструктури. Це безпосередньо впливає на економіку громад, які є основою для сплати податків. У таких територіях підприємства можуть не функціонувати, що призводить до зниження надходжень у місцевий бюджет і зменшення платоспроможності жителів.

Аналізуючи цю ситуацію, можна зробити висновок про дисбаланс між фінансовим забезпеченням громад, які знаходяться близько до зони бойових дій або в тимчасовій окупації, та умовно безпечними громадами. Значний вплив на цей дисбаланс має діяльність підприємств, які релокуються в безпечні регіони, що призводить до нестачі коштів для інших громад, які потребують фінансування для відновлення пошкодженої інфраструктури.

Важливо зазначити, що цей дисбаланс не можна ліквідувати лише зусиллями органів місцевого самоврядування. Необхідна підтримка держави, а також залучення іноземного капіталу, грантів від міжнародних організацій та соціальних програм, які допоможуть закрити прогалини в місцевих бюджетах.

Таким чином, незважаючи на складні умови воєнного стану, інститут місцевого самоврядування не лише продовжує функціонувати, але й розвивається. Це свідчить про ефективність такої форми реалізації публічної влади. Важливим є також підвищення взаємодії між органами державної влади, представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема між очільниками громад та органами виконавчої влади, а також громадськими і волонтерськими організаціями. Це сприяє ефективному вирішенню проблем, які виникають у громадах.

Влада оперативно відреагувала на події, законодавчо врегулювавши діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Проте, в процесі виконання покладених на них завдань виникли певні проблеми, зокрема, з наповненням бюджетів громад, які були створені під час децентралізації, та належним законодавчим врегулюванням їх функціонування. Ці питання потребують поступового вирішення, і одним із шляхів є залучення міжнародних коштів та грантів.

Література

1. Коверя Р.М. Діяльність органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 11. С. 115–118. URL : http://lsei.org.ua/11_2022/23.pdf
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>
4. Пухтинський М. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. Вісник АПСВТ. 2016. № 3–4. С. 63–67.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n13>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

6. Про деякі питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану в Україні: наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2022 № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0274729-22#Text>

7. Порядок проведення обстеження пошкоджених об'єктів. Factor: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/april/issue-4/3/article-120169.html>

8. Про невідкладні роботи з ліквідації наслідків, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: роль органів місцевого самоврядування. Factor: веб-сайт. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/may/issue-5/1/article-120351.html>.

IV. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»

Юлія Андрущенко,
спеціаліст I категорії
(з правових питань)
апарату Тростянецької міської ради

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗНИЩЕНОГО МАЙНА НА ПРИКЛАДІ ТРОСТЯНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

ВСТУП

Тростянецька міська територіальна громада є однією з найбільш постраждалих громад Сумської області. З 24.02.2022 по 26.03.2022 територія громади перебувала під окупацією військовослужбовців російської федерації. У вказаний період, а також певний час після деокупації, громада перебувала під постійними ворожими обстрілами і, як наслідок, зазнала значної руйнації та пошкоджень. За інформацією Тростянецької міської ради, в громаді повністю знищені 134 споруди, пошкоджені близько 1240 об'єктів: приватний житловий фонд, багатоповерхові будинки, інфраструктура, об'єкти соціальної, культурної сфери, житлово-комунального господарства та приватного бізнесу. За даними аналітичного центру KSE Institute, внаслідок військової агресії російської федерації Тростянецькій міській територіальній громаді завдано збитків на загальну суму 104,17 млн доларів.

Найбільше на території громади руйнувань і пошкоджень зазнав житловий фонд та торгівельні об'єкти приватного бізнесу. Так, зокрема, на території громади пошкоджено 727 приватних житлових будинків, повністю зруйновано 62 житлових будинків, 2 багатоквартирних житлових будинки, понад 50 об'єктів приватного бізнесу.

У зв'язку із вищезазначеним, першочерговим завданням Тростянецької міської ради як органу місцевого самоврядування після відновлення своєї роботи у квітні 2022 року була фіксація наявних пошкоджень і руйнувань, а також залучення благодійних фондів та організацій для забезпечення населення громади будівельними матеріалами з метою першочергового відновлення житлового сектору.

Окрім того, за кошти бюджету Тростянецької міської територіальної громади власникам знищених житлових будинків, двох багатоквартирних будинків та об'єктів приватного бізнесу виготовлено технічні звіти з оцінки стану об'єктів нерухомого майна.

У подальшому, після прийняття Порядку надання компенсації для відновлення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 381 від 21.04.2023 та Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 600 від 30.05.2023, утворено відповідні комісії, які й станом на сьогодні продовжують свою важливу діяльність з обстеження та прийняття рішень щодо надання компенсацій за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна на території громади.

На початку діяльності вказаних комісій при Тростянецькій міській раді у її членів виникала значна кількість питань, які стосувалися правильності обстеження й відображення його результатів у відповідних актах, порядку надання компенсації та її обрахунку, суб'єктів, які претендують на її отримання, підстав для відмови, тощо. Законодавство у сфері компенсації за пошкоджене та знищене майно динамічно удосконалювалося, проводилися постійні тренінги та вебінари для членів комісій, що дозволило оперативно вирішувати проблемні питання та законодавчі прогалини, наявні в даній сфері.

Водночас, не зважаючи на те, що програма компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна вже діє в Україні вже близько півтора роки, все ж залишаються неврегульованими деякі нагальні питання. Це, зокрема, неможливість реалізації спадкоємцями успадкованих житлових сертифікатів за умови припинення права власності на об'єкт нерухомого майна.

Також, нагальним є питання надання можливості суб'єктам підприємництва, які здійснювали свою діяльність через тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності, права скористатися податковими пільгами.

Вищевказані проблемні питання та законодавчі прогалини є болючими не лише для Тростянецької міської територіальної громади, а й в цілому для всіх постраждалих громад на території України. Тому, вважаю важливим та корисним звернути на них увагу суспільства й законодавця та запропонувати шляхи їх вирішення у своїй науковій роботі.

1. ЩОДО СПАДКУВАННЯ Й ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВИХ СЕРТИФІКАТІВ ЯК ОДНОГО З ВИДІВ КОМПЕНСАЦІЇ ЗА ЗНИЩЕНИЙ ОБ'ЄКТ НЕРУХОМОГО МАЙНА

Відповідно до п. 2) ч. 1 ст. 8 Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (далі – Закон 2923-IX) одним із способів отримання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна є фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва), земельної ділянки, на якій розташовано такий об'єкт, частки у праві власності на таке майно з використанням житлового сертифіката [1].

Також, відповідно до ч. 20 ст. 8 Закону 2923-IX, право власності отримувача компенсації на знищений об'єкт нерухомого майна припиняється у зв'язку з його знищенням. Державна реєстрація припинення такого права здійснюється відповідно

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

до закону [1].

Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 600 від 30.05.2023 (далі – Порядок № 600).

Відповідно до абз. 1 п. 6 Порядку № 600, для отримання компенсації заявник подає до Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, уповноваженої розглядати заяви на відповідній території, заяву [2].

Згідно абз. 2 та абз. 4 п. 13 Порядку № 600 (в редакції станом на 19.12.2024), отримувач компенсації здійснює відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» дії щодо державної реєстрації припинення права власності на знищений об'єкт нерухомого майна у випадку ухвалення комісією рішення про надання компенсації шляхом видачі житлового сертифіката – після затвердження уповноваженим органом такого рішення Комісії і до дати нотаріального посвідчення договору про придбання житла з використанням житлового сертифіката [2].

Водночас, відповідно до п. 13 Постанови № 600 (в редакції станом на 30.05.2023), право власності отримувача компенсації на знищений об'єкт нерухомого майна відповідно до частини двадцятої статті 8 Закону № 2923-IX припиняється у зв'язку з його знищенням. Для отримання компенсації отримувачу компенсації необхідно провести дії щодо державної реєстрації припинення такого права відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2].

Так, на території Тростянецької міської територіальної громади найбільша кількість заяв на отримання компенсації за знищене житло була подана в період початку роботи комісії – з 01.06.2023 й по 16.01.2024. Тобто, в період коли вимога щодо припинення права власності за знищений об'єкт нерухомого майна була обов'язковою для отримання компенсації шляхом фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката.

У зв'язку з чим на території громади наявні непоодинокі ситуації, коли власник зруйнованого майна, який отримав житловий сертифікат та припинив право власності для його отримання, помирає, а його спадкоємці, які законодавчо наділені правом успадкувати такий сертифікат, не мають можливості його реалізувати.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону 2923-IX, визначено, що у разі смерті отримувача компенсації до спадкоємця (спадкоємців) переходить право на отримання компенсації за пошкоджений/знищений об'єкт нерухомого майна (у тому числі житловий сертифікат) [1].

Згідно пп. д) ч. 1 ст. 1 Закону 2923-IX, отримувачами компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна є спадкоємці осіб, визначених у пп. а-г цього пункту [1].

Відповідно до пп. 5 п. 7 ст. 4 Закону 2923-IX, одним із документів, який додається до заяви для отримання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна є копія свідоцтва про право на спадщину щодо компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна – у разі подання заяви спадкоємцем особи, визначеної підпунктами «а»-«г» пункту 1 частини першої статті 2 цього Закону [1].

Варто звернути увагу, що нотаріуси, які посвідчують договори купівлі-продажу нерухомого майна за рахунок житлових сертифікатів, є одними з користувачів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Реєстру пошкодженого та знищеного майна.

Зі вказаного вбачається, що за умови, якщо спадкоємцям померлого власника житлового сертифікату відомо, що за життя спадкодавця отримав сертифікат як вид компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна, нотаріус, який буде оформлювати спадщину й наділений повноваженнями користувача Реєстру пошкодженого та знищеного майна, може здійснити пошук такого сертифікату у Реєстрі та видати на нього свідоцтво про право на спадщину.

Водночас, реалізувати успадкований сертифікат наразі неможливо, доступу спадкоємців до компенсаційної процедури за умови припинення права власності на знищений об'єкт нерухомого майна немає.

Станом на сьогодні компенсація за знищене житло відповідно до положень Порядку № 600 отримується шляхом подання власником такого об'єкта заяви до відповідної комісії за допомогою застосунку «Дія». У разі ухвалення позитивного рішення, формується сертифікат і після чого у власника з'являється можливість подати через застосунок «Дія» заяву про бронювання коштів для купівлі об'єкту нерухомого майна з використанням такого сертифікату [6].

Зі вказаного вбачається, що станом на сьогодні не передбачена технічна можливість звернення спадкоємців власника житлового сертифікату до відповідної комісії, що функціонує при органі місцевого самоврядування, так як зазначені особи не зможуть виконати одну з основних умов доступу до компенсаційної процедури – наявності відомостей про житло в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, бо таке право власності вже було припинено спадкодавцем для отримання компенсації [6].

Окрім того, за умови отримання власником при житті житлового сертифіката, спадкоємці позбавлені й можливості звернутися із заявою про бронювання коштів зважаючи на той факт, що житлові сертифікати як один із видів компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна є іменними та закріплені за конкретним отримувачем компенсації, а також на те, що такі особи не можуть бути перевірені комісією на наявність застережень щодо отримання компенсації (судимості за злочини проти основ національної безпеки і застосування санкцій).

У зв'язку із вказаними обставинами, пропонується доповнити функціонал застосунку «Дія» послугою подання заяви на отримання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна спадкоємцями успадкованого житлового сертифікату за умови припинення його власником за життя права власності на знищений об'єкт нерухомого майна. Окрім того, наявна потреба в синхронізації Єдиного державного реєстру заповітів та спадкових справ з Державним реєстром майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України для виявлення відомостей про наявність у такого спадкоємця права власності на житловий сертифікат.

Також, пропонується доповнити Порядок № 600 розділом «Реалізація спадкоємцями успадкованого житлового сертифікату за умови припинення його власником за життя права власності на знищений об'єкт нерухомого майна» наступними положеннями:

«1. Для отримання компенсації заявник (спадкоємець успадкованого житлового сертифікату) подає до Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна (далі – Комісія), уповноваженої розглядати заяви на відповідній території, заяву. У разі наявності декількох спадкоємців кожен із них подає окрему заяву.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

2. Заява про надання компенсації подається до Комісії за вибором заявника: в електронній формі – засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі - Портал Дія), зокрема з використанням мобільного додатка Порталу Дія (Дія);

у паперовій формі – через центр надання адміністративних послуг, орган соціального захисту населення або нотаріуса.

3. Адміністратор центру надання адміністративних послуг, посадова особа органу соціального захисту населення або нотаріус у день звернення особи з метою подання заяви та переліку документів, передбачених частиною сьомою статті 4 Закону 2923-IX:

1) встановлює особу та повноваження її представника (у разі подання звернення представником);

2) заповнює заяву (з переліком документів, які додаються до заяви) засобами Порталу Дія;

3) роздруковує зареєстровану заяву, інший документ (за бажанням особи) та забезпечує її підписання отримувачем компенсації;

4) видає заявнику примірник зареєстрованої заяви із зазначенням реєстраційного номера заяви та цифрового коду.

4. Заявник, який подає заяву в електронній формі:

1) встановлює мобільний додаток Порталу Дія (Дія) на електронному носії, критерії якого підтримують його використання (у разі подання заяви через мобільний додаток Порталу Дія (Дія), та проходить електронну ідентифікацію та автентифікацію;

2) відкриває поточний рахунок із спеціальним режимом використання для зарахування компенсації (далі - спеціальний рахунок) в одному з банків України, з яким Мінцифри укладено відповідний договір електронної інформаційної взаємодії (далі - банк), та перевіряє номер спеціального рахунка (за стандартом IBAN) для виплати компенсації, інформація щодо якого передана банком та який наявний у мобільному додатку Порталу Дія (Дія);

3) обирає у мобільному додатку Порталу Дія (Дія) послугу «Подання заяви на отримання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна спадкоємцями успадкованого житлового сертифікату за умови припинення його власником за життя права власності на знищений об'єкт нерухомого майна»;

4) подає у мобільному додатку Порталу Дія (Дія) заяву;

5) отримує у мобільному додатку Порталу Дія (Дія) автоматичне повідомлення про реєстрацію поданої заяви та про початок її розгляду;

6) забезпечує доповнення запитуваної інформації у разі надходження відповідних повідомлень у мобільному додатку Порталу Дія (Дія) або додаткове подання документів у випадку, передбаченому частиною дев'ятою статті 4 Закону.

5. Після надходження заяви Комісія у 30-ти денний термін перевіряє факт внесення відомостей про такий об'єкт до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, інформацію про попередньо прийняте рішення щодо надання померлому власнику компенсації шляхом фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва), факт застосування до заявника (спадкоємця) санкцій відповідно до Закону України «Про санкції» та наявність чи відсутність у нього судимості за вчинення кримінальних правопорушень, передбачених розділом I «Злочини проти основ національної безпеки України»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Особливої частини Кримінального кодексу України

4. За результатами розгляду заяви комісією приймається рішення про надання або відмову в наданні спадкоємцю власника житлового сертифікату компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна. Таке рішення підлягає затвердженню на засіданні уповноваженого органу, яким утворено відповідну Комісію.

5. У разі прийняття рішення про надання спадкоємцю власника житлового сертифікату компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна, розмір такої компенсації не може перевищувати суму, встановлену в житловому сертифікаті, отриманому за життя власником об'єкту нерухомого майна.

У разі наявності декількох спадкоємців розмір компенсації обраховується Комісією пропорційно часткам на право на спадщину на житловий сертифікат згідно свідоцтва виданого нотаріусом.

6. Заява про надання компенсації від спадкоємця успадкованого житлового сертифікату свідчить про його приєднання до договору про відступлення державі/територіальній громаді права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за знищений об'єкт нерухомого майна, завданих внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, в обсязі отриманої компенсації форма якого наведена в додатку 2.

7. Комісія повідомляє заявнику про прийняття рішення щодо надання/відмови, зупинення розгляду заяви невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття відповідного рішення:

в електронній формі – засобами Порталу Дія, зокрема з використанням мобільного додатка Порталу Дія (Дія);

у паперовій формі – на поштову адресу або в інший спосіб, зазначений заявником у заяві.

8. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності Комісії спадкоємцями власника житлового сертифікату здійснюється у такому порядку:

1) у разі незгоди з рішенням Комісії про надання/відмову в наданні компенсації, зокрема з розміром компенсації, заявник має право подати заперечення до уповноваженого органу протягом п'яти робочих днів з дати прийняття рішення Комісією. Заперечення повинні бути в обов'язковому порядку розглянуті та враховані уповноваженим органом під час вирішення питання про затвердження рішення Комісії, про що повинно бути зроблено примітку в такому рішенні уповноваженого органу;

2) у разі незгоди з іншими рішеннями, діями або бездіяльністю Комісії заявник має право подати відповідну скаргу до уповноваженого органу протягом п'яти робочих днів з дати вчинення таких дій або прийняття рішень/граничного строку, коли такі дії повинні бути вчинені або рішення прийняті. За результатами розгляду скарги уповноважений орган приймає обов'язкове для виконання Комісією рішення.

За зверненням заявника строк подання заперечень чи скарг може бути продовжений на п'ять робочих днів.

Заперечення, звернення та скарги, передбачені цим пунктом, подаються заявником через адміністратора центру надання адміністративних послуг або безпосередньо Комісії/уповноваженому органу одним із таких способів:

в електронній формі з накладенням кваліфікованого електронного підпису – на електронну пошту Комісії/уповноваженого органу;

у паперовій формі – на поштову адресу Комісії/уповноваженого органу або

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

безпосередньо Комісії/уповноваженому органу.

Рішення уповноваженого органу можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Процедура отримання Комісією/уповноваженим органом заперечень, звернень та/або скарг, їх розгляду та прийняття щодо них відповідних рішень визначається рішенням уповноваженого органу».

9. Процедура реалізації спадкоємцями переоформлених на них житлових сертифікатів здійснюється згідно розділу Фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва), земельної ділянки, на якій розташовано такий об'єкт, частки у праві власності на таке майно з використанням житлового сертифіката цього Порядку».

Окрім того, пропонується розробити окремий функціонал Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України для спадкоємців власників житлових сертифікатів з метою окремого розгляду заяв від таких суб'єктів, завантаження уповноваженими в Комісії особами прийнятих рішень та інших документів.

2. ЩОДО НЕМОЖЛИВОСТІ ВНЕСЕННЯ ТИМЧАСОВИХ СПОРУД ДЛЯ ПРОВАДЖЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ МАЙНА, ПОШКОДЖЕНОГО ТА ЗНИЩЕНОГО ВНАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ, ТЕРОРИСТИЧНИХ АКТИВ, ДИВЕРСИЙ СПРИЧИНЕНИХ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСИЄЮ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Наразі чинним законодавством України не передбачено можливості отримання компенсації за пошкоджені чи знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України об'єкти нежитлової нерухомості, у тому числі й ті, які використовувалися суб'єктами підприємництва для здійснення підприємницької діяльності.

У той же час, для власників знищених чи пошкоджених нежитлових об'єктів законодавство передбачено деякі пільги.

Зокрема, відповідно до абз. 1 п. 69.14¹ Інших перехідних положень Податкового кодексу України, закріплено, що не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, дані про знищення яких та дані про земельні ділянки, на яких були розташовані зазначені об'єкти нерухомого майна, внесені до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, в межах площ (земельних ділянок), визначених цим підпунктом [3].

Також, згідно абз. 10 п. 69.14¹ Інших перехідних положень Податкового кодексу України, плата за землю за земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, не нараховується і не сплачується за період починаючи з першого числа місяця, на який припадає дата знищення нерухомого майна, згідно з Реєстром майна, до останнього числа місяця, у якому зареєстровано речове право на новозбудований на такий

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

земельній ділянці об'єкт житлової та/або нежитлової нерухомості в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяження, або до останнього числа місяця, в якому припинено або скасовано воєнний стан в Україні, але не пізніше ніж до 1 січня 2026 року [3].

Таким чином, згідно вищевказаних положень Податкового кодексу України, передбачається можливість звільнення власників об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, знищеної внаслідок бойових дій, від сплати земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

Водночас, варто зазначити, що на території Тростянецької міської територіальної громади, як і України в цілому, одним із найбільш розповсюджених об'єктів для здійснення підприємницької діяльності ще до початку повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України були тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення.

Вказаний факт зумовлений практичністю та доступністю у їх створенні, оперативністю побудови, відносно низькою вартістю в будівництві в порівнянні з капітальною спорудою та екологічною користю.

Механізм зведення таких споруд визначений Порядком розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 244 від 21.10.2011 [4]. Відповідно до зазначеного Порядку, а також інших нормативно-правових актів чинного законодавства України такі споруди не належать до об'єктів нерухомого майна.

Таким чином, вбачається, що до власників тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності не можуть бути застосовані положення п. 69.14¹ Інших перехідних положень Податкового кодексу України в частині звільнення від сплати земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

Як вже зазначалося, на території Тростянецької міської територіальної громади внаслідок повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України було зруйновано понад 50 об'єктів приватного бізнесу. У той же час, окрім вказаних об'єктів повністю зруйновано значну кількість тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності.

Після деокупації Тростянецької міської територіальної громади у березні 2022 року деякі з власників тимчасових споруд відновили свою діяльність на тих самих орендованих земельних ділянках комунальної форми власності на яких і розміщувалися попередні зруйновані тимчасові споруди.

Зважаючи на специфіку здійснення підприємницької діяльності, товарів для реалізації, послуг для надання, наявність грошових коштів та бажання продовжувати бізнес на території, яка розташовується в 35-кілометровій зоні від кордону з Російською Федерацією, в кожного з підприємців період відновлення мав різну тривалість.

Зокрема, для прикладу власник одного з місцевих кафетеріїв, яке здійснювало свою діяльність на території міста Тростянець через тимчасову споруду та яка була зруйнована у березні 2022 року внаслідок обстрілів військовослужбовців Російської Федерації, відновив свою діяльність за власні та грантові кошти наприкінці грудня 2023 року й весь цей час був вимушений сплачувати плату за землю.

На противагу цьому, наявний інший підприємець, який також мав на праві приватної власності кафетерій у місті Тростянець, що розташовувався у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

нежитловому приміщенні (об'єкті нерухомого майна). Вказаний об'єкт нерухомого майна було повністю зруйновано внаслідок повномасштабної військової агресії російської федерації проти України. Однак, власник такого приміщення не лише звільнений від плати за землю, а і його об'єкт нерухомого майна включено до переліку об'єктів на відновлення в рамках реалізації експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації, за рахунок коштів державного бюджету.

Окрім того, на території громади наявні підприємці, які мають зруйновані тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, й станом на сьогодні або не визначилися з позицією щодо продовження підприємницької діяльності й відновлення тимчасових споруд, або не мають коштів на таке відновлення. Такі суб'єкти підприємництва не розірвали з міською радою договорів оренди земельних ділянок комунальної форми власності й продовжують сплачувати плату за землю.

Така ситуація щодо відсутності пільг на сплату за землю власникам тимчасових споруд створює правову нерівність, передбачає додаткові витрати з боку як здавалося б в однакових за правовим статусом суб'єктів.

З урахуванням вищезазначеного, вбачаю за необхідне урівняти правове становище суб'єктів підприємництва, які здійснюють свою діяльність як через об'єкти нерухомого майна, так і через тимчасові споруди й викласти п. 69.14¹. Інших перехідних положень Податкового кодексу України в наступній редакції:

«69.14¹. Не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, дані про знищення яких та дані про земельні ділянки, на яких були розташовані зазначені об'єкти нерухомого майна, внесені до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (далі - Реєстр майна), в межах площ (земельних ділянок), визначених цим підпунктом.

Не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, на яких розташовані тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, дані про знищення яких та дані про земельні ділянки, на яких були розташовані зазначені тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, внесені до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (далі - Реєстр майна), в межах площ (земельних ділянок), визначених цим підпунктом.

Площі земельних ділянок, на які поширюється дія цього підпункту, обмежуються:

для фізичних осіб - власників знищених об'єктів житлової нерухомості:

у селах - не більш як 0,25 гектара,

у селищах - не більш як 0,15 гектара,

у містах - не більш як 0,1 гектара;

для фізичних та юридичних осіб - власників знищених об'єктів нежитлової

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

нерухомості та юридичних осіб - власників знищених об'єктів житлової нерухомості:

100 відсотків площі земельної ділянки - у разі якщо загальна площа знищеного об'єкта житлової або нежитлової нерухомості дорівнює або перевищує одну третину загальної площі земельної ділянки, на якій був розташований такий зруйнований об'єкт нерухомого майна;

50 відсотків площі земельної ділянки - у разі якщо загальна площа знищеного об'єкта житлової або нежитлової нерухомості не перевищує одну третину загальної площі земельної ділянки, на якій був розташований такий зруйнований об'єкт нерухомого майна.

Плата за землю за земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, не нараховується і не сплачується за період починаючи з першого числа місяця, на який припадає дата знищення нерухомого майна, згідно з Реєстром майна, до останнього числа місяця, у якому зареєстровано речове право на новозбудований на такий земельній ділянці об'єкт житлової та/або нежитлової нерухомості в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяження, або до останнього числа місяця, в якому припинено або скасовано воєнний стан в Україні, але не пізніше ніж до 1 січня 2026 року.

Плата за землю за земельні ділянки, на яких розташовані тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, не нараховується і не сплачується за період починаючи з першого числа місяця, на який припадає дата знищення нерухомого майна, згідно з Реєстром майна, до останнього числа місяця, у якому органом з питань містобудування та архітектури сільської, селищної, міської ради, військової адміністрації або військово-цивільної адміністрації видано новий паспорт прив'язки тимчасової споруди на земельній ділянці, де розміщувалась раніше знищена внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, тимчасова споруда, або до останнього числа місяця, в якому припинено або скасовано воєнний стан в Україні, але не пізніше ніж до 1 січня 2026 року.

Платники плати за землю, які до дати набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо вдосконалення онлайн-комунікації з платниками податків та уточнення окремих положень законодавства» відповідно до пункту 286.2 статті 286 цього Кодексу задекларували податкові зобов'язання з плати за землю за земельні ділянки, визначені цим підпунктом, мають право відкоригувати нараховані податкові зобов'язання з плати за землю за період починаючи з першого числа місяця, на який припадає дата знищення нерухомого майна або тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності, згідно з Реєстром майна, шляхом подання в порядку, визначеному цим Кодексом, уточнюючих податкових декларацій.

Складені, надіслані (вручені) податкові повідомлення-рішення про сплату плати за землю за земельні ділянки, визначені цим підпунктом, підлягають скасуванню (відкликанню), а грошові зобов'язання та податковий борг, визначені контролюючим органом по платі за землю, - анулюванню.

Надмірно сплачені суми плати за землю, що виникли внаслідок скасування (відкликання) податкових повідомлень-рішень, підлягають зарахуванню виключно в

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

рахунок майбутніх платежів з цього податку, крім випадків:

якщо у такого платника наявний податковий борг з плати за землю - надміру сплачені суми зараховуються в рахунок погашення такого боргу;

якщо обов'язок внесення плати перейшов до іншого суб'єкта з підстав, передбачених статтею 120 Земельного кодексу України щодо зміни власника об'єкта нерухомого майна, - сума внесеної плати за зверненням попереднього користувача зараховується в рахунок майбутніх платежів з плати за землю нового користувача такої земельної ділянки, за умови відшкодування новим користувачем земельної ділянки, який придбав нерухоме майно, попередньому користувачу суми внесеної ним до бюджетів плати за висновком контролюючого органу про таку суму.».

Також, наявна потреба у внесенні доповнень до Порядку ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 624 від 13.06.2023 (далі – Порядок № 624) [5].

Зокрема, пропонується викласти пп. 2) п. 18 Порядку № 624 в наступній редакції:

«Об'єктами Реєстру пошкодженого та знищеного майна є інформація (відомості) та документи про:

2) пошкоджене та знищене майно всіх форм власності – об'єкти рухомого та нерухомого майна, зокрема лінійні об'єкти інженерно-транспортної та енергетичної інфраструктури, а також пошкодження земель, пошкодження та знищення надр, лісових, водних та інших природних ресурсів, біологічного різноманіття, тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, незалежно від того, чи передбачається компенсація за пошкодження або знищення такого майна;».

Окрім того, існує необхідність в доповненні функціоналу Реєстру пошкодженого та знищеного майна, яка б дозволяла публічним реєстраторам, визначеним в п. 15 Порядку № 624 вносити до реєстру відповідні відомості про знищені тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності.

ВИСНОВОК

В даній науковій роботі проаналізовано питання неможливості реалізації спадкоємцями успадкованих житлових сертифікатів за умови припинення права власності на об'єкт нерухомого майна та запропоновано внесення доповнень до Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 600 від 30.05.2023, шляхом його доповнення відповідним розділом, який врегулює порядок реалізації спадкоємцями успадкованих житлових сертифікатів, надасть змогу останнім бронювати грошові кошти для придбання житла та укласти відповідні договори купівлі-продажу з використанням житлових сертифікатів.

Окрім того, розкрито питання надання можливості суб'єктам підприємництва, які здійснювали свою діяльність через тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності, права скористатися податковими пільгами. З метою вирішення проблеми, що виникла у даній ситуації, запропоновано внесення доповнень до Податкового кодексу України та Порядку ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 624 від 13.06.2023.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Запропоновані доповнення до зазначених нормативно-правових актів забезпечать право суб'єктів підприємництва, які здійснювали свою діяльність через тимчасові споруди, скористатися податковими пільгами щодо звільнення від плати за землю, а також прирівняють їх правове становище до тих суб'єктів підприємництва, які здійснювали свою діяльність через об'єкти нерухомого майна.

Вважаю, що запропоновані до врегулювання законодавчі прогалини є особливо актуальними, бо наразі важливим з боку держави є забезпечення підтримки громадян, чиє житло було зруйновано внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України. Окрім того, варто зазначити, що збереження й подальше сприяння розвитку суб'єктів підприємництва – запорука подальшого відновлення економіки не лише сьогодні, а й в післявоєнний період.

Література

1. Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.

2. Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 600 від 30.05.2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>.

3. Податковий кодекс України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

4. Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 244 від 21.10.2011, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1330-11#Text>.

5. Порядок ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 624 від 13.06.2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2023-%D0%BF#Text>.

6. «Проблемні питання спадкування зруйнованої житлової нерухомості та житлових сертифікатів», Оніщук О.М., експертка UIF, керівниця програми «Правова безпека власності», Ukrainian institute for the future, <https://uifuture.org/publications/spadkuvannya-zruynovanoyi-neruhomosti/>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Потапенко Сергій Анатолійович

депутат Фурсівської сільської ради VIII скликання
Білоцерківського району, Київської області,
доктор філософії з спеціальності 081 Право

Особливості адміністративної процедури при здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень у сфері земельних відносин

Анотація. У роботі проведений аналіз доктринальних та нормативно-правових джерел присвячених дослідженню та регулюванню адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування. Встановлено, що адміністративна процедура, визначена Законом України «Про адміністративну процедуру», застосовується органами місцевого самоврядування лише при реалізації функцій публічної адміністрації. Обґрунтовано, що у сфері земельних відносин органи місцевого самоврядування застосовують адміністративну процедуру лише при вирішенні конкретних земельних справ шляхом прийняття адміністративних актів, які мають індивідуально-правовий характер. Доведено, що для органів місцевого самоврядування при регулюванні земельних відносин норми, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Земельним кодексом України є спеціальними та пріоритетними по відношенню до норм, визначених Законом України «Про адміністративну процедуру». За критерієм характеру повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин у статті проведено класифікацію адміністративних проваджень у даній сфері, що має прикладне значення у правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування.

Доведено, що адміністративний акт органу місцевого самоврядування у сфері земельних відносин має особливий правовий режим, з огляду на процедуру його прийняття, набрання ним чинності та дії в часі, а також можливості його відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним або його перегляду за нововиявленими обставинами, а також порядку його оскарження. Звернута увага на те, що положення Закону України «Про адміністративну процедуру» розширюють обсяг повноважень органів місцевого самоврядування при регулюванні земельних відносин.

У роботі наголошено на певних недоліках законодавства, яке регулює застосування органами місцевого самоврядування адміністративної процедури при регулюванні земельних відносин та сформульовано пропозиції щодо внесення змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про адміністративну процедуру». З метою гармонізації локальних актів органів місцевого самоврядування обґрунтовано доцільність узгодження Статутів територіальних громад та Регламентів місцевих рад з порядком застосування адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, органи місцевого самоврядування, повноваження у сфері земельних відносин, адміністративні акти у сфері земельних відносин.

1. Вступ

17.02.2022 року (далі – р.) прийнятий Закон України (далі – ЗУ) «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX (далі – ЗАП), окремі положення якого (п. 8 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення») вступили в дію з 16.06.2022 р., а в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

цілому даний Закон набрав чинність з 15.12.2023 р. [1]. Межі правового регулювання цього Закону окреслюються унормуванням суспільних відносин між суб'єктами владних повноважень з фізичними і юридичними особами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів у контексті здійснення функцій публічної адміністрації. При цьому, враховуючи специфіку окремих видів правовідносин (де використовуються інші процедури), а також наявність низки спеціальних законів, які вже регулюють особливості окремих процедур, дія ЗАП [1] не поширюється на відносини, що виникають під час розгляду звернень громадян, конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції, державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), служби в поліції, а також іншої публічної служби та в інших видах діяльності, передбачених ч. 2 ст. 1 ЗАП [1].

Запровадження уніфікованої адміністративної процедури є черговим кроком наближення України до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері публічного адміністрування, закріплених у загальноєвропейських актах, таких як: Резолюція Комітету міністрів Ради Європи 77 (31) про захист особи відносно актів адміністративних органів (від 28.09.1977 р.), Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (від 11.03.1980 р.) та Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (від 17.09.1987 р.). Законодавство у сфері адміністративної процедури вже давно існує в багатьох країнах світу. Приміром, у Грузії є Загальний адміністративний кодекс, прийнятий у 1999 р., в Азербайджані — Закон «Про адміністративне провадження», у Сполучених Штатах Америки — Федеральний Закон «Про адміністративну процедуру США», прийнятий 11.06.1946 р., у Федеративній Республіці Німеччина — Закон про адміністративну процедуру, в Польщі — Кодекс адміністративного провадження [2] та в інших.

З огляду на досить широкий спектр питань, які входять до змісту функцій публічної адміністрації, на початковому етапі «втілення в життя» адміністративної процедури у діяльності ОМС не було чітко зрозумілим, оскільки ЗАП [1], з дати набрання ним чинності, не передбачені жодні зміни або доповнення до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі також – профільний Закон) [3]. Тож, з 15.12.2023 р., адміністративна процедура регламентована ЗАП [1] та встановлений профільним Законом [], Статутом територіальної громади (далі – ТГ) та Регламентом порядок роботи відповідної ради існували ніби паралельно, не перебуваючи між собою у системному зв'язку. До того ж враховуючи особливості земельних відносин та специфіку здійснення повноважень у зазначеній сфері ОМС на практиці також виникають питання стосовно підстав та міри застосування зазначеними органами та посадовими особами адміністративної процедури у сфері земельних відносин.

З рештою відповіді на ці питання були надані прийнятими у жовтні 2024 р. законами України: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 року № 4017-ІХ [4] (далі – Закон від 10.10.2024 року № 4017-ІХ) та «Про внесення змін до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 року №3993-IX [5] (далі – Закон від 08.10.2024 року № 3993-IX).

Законом від 10.10.2024 року № 4017-IX [4] внесені зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] шляхом: доповнення ст. 59 новою ч. 13 (про адміністративні акти ОМС); зміни редакції ч. 2 ст. 77 (про те, що спори на рішення, дії чи бездіяльність ОМС, вирішуються в порядку адміністративного оскарження) та інші. Наведені зміни впровадили адміністративну процедуру у діяльність ОМС при реалізації функцій публічної адміністрації.

Законом від 08.10.2024 року № 3993-IX [5] внесені зміни та доповнення до Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), який доповнений ст. 17² «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин» [6] та до цілої низки нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини. Наріжним каменем наведених змін стало впровадження адміністративної процедури майже у всі сфери земельних відносин, відтоді органи виконавчої влади (далі – ОВВ), ОМС (та інші суб'єкти владних повноважень) зобов'язані здійснювати свою земельну компетенцію у порядку, передбаченому ЗАП [1], з урахуванням особливостей, встановлених ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], ЗКУ [6], іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин». У світлі зазначених змін у практичній площині постає питання: в якій саме мірі особливості, встановлені ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та земельним законодавством можуть змінити визначений ЗАП [1] алгоритм здійснення ОМС (як адміністративними органами) адміністративного провадження у сфері земельних відносин? Дане питання є актуальним з огляду на триваючий процес євроінтеграції України. Вважаємо, що ця інформаційна невизначеність може бути усунута шляхом всебічного дослідження та порівняння порядку роботи ОМС загалом та здійснення ними повноважень у сфері земельних відносин зокрема.

Категорія «адміністративна процедура» стала предметом дослідження багатьох наукових праць, як до прийняття ЗАП [1], так і після набрання ним чинності. Актуальність впровадження адміністративних процедур у правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень обумовили широку палітру дисертаційних досліджень та інших видань на дану проблематику. Так, адміністративний процес у парадигмі права досліджувала О. Кузьменко (2006 р.) [7]; адміністративно-правові засади організації місцевої влади загалом аналізував Н. Бодак (2017 р.) [8]; адміністративно-правовий статус ОМС став предметом дисертаційного дослідження Я. Журавля (2007 р.) [9]; теорію і практику застосування адміністративної процедури у своїй дисертації аналізував О. Лагода (2007 р.) [10]; І. Криворучко обґрунтував теоретичні основи визначення та застосування принципів здійснення адміністративних процедур органами публічної влади (2018 р.) [11]; адміністративні процедури в ОМС досліджувала А. Щербя (2011 р.) [12] та інші.

Також можна відзначити великий перелік наукових статей у фахових виданнях на цю проблематику, а саме: С. Гусарова (2008 р.) [13], Н. Галіцина (2010 р.) [14], Ю. Фролова (2013 р.) [15], І. Бойка (2017 р.) [16], І. Юрійчука (2018 р.) [17], В. Оксін (2018 р.) [18] та інші. Аналогічне розуміння адміністративної процедури запропоноване у низці підручників: М. Смоковича, В. Бевзенко «Адміністративний процес України: теорія, практика» (2021 р.) [19] та в інших, а також в навчальних посібниках: В. Перепелюка «Адміністративний процес. Загальна частина» (2003 р.)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

[20]; Е. Демського «Адміністративне процесуальне право України» (2008 р.) [21]; В. Галунько «Адміністративне право України» (2011 р.) [22]; І. Бойко, О. Зима, О. Соловйова «Адміністративна процедура: конспект лекцій (2017 р.) [23]; Т. Мінка «Адміністративне процесуальне право» [24] та в інших. В цілому в наукових джерелах до прийняття ЗАП [1] наголошується на доцільності впровадження загальної адміністративної процедури у діяльності ОВВ та ОМС.

Сьогодні науковці, практики в основному позитивно сприймають положення ЗАП [1], називаючи це новим етапом взаємодії між публічною адміністрацією та фізичними і юридичними особами, що зокрема, викладено у працях таких вчених і практиків, як І. Бойка (2022 р.) [25], М. Жукова (2021 р.) [2], М.В. Міхеева (2021 р.) [26], Л.Л. Авранчука (2021 р.) [27], М. Смоковича (2022 р.) [28], К. Нестеренко, О. Булгакова (2023 р.) [29], О. Андрійко, В. Бевзенко (2023 р.) [30]. На їхню думку у спеціальних законах мають залишитися лише обґрунтовані винятки, а самі закони потребуватимуть перегляду та гармонізації з ЗАП [1]. Але існують і критичні зауваження, зокрема О. Миколенко, аналізуючи положення даного Закону висловив припущення про те, що узагальнена регламентація адміністративних процедур більше шкодить, ніж приносить користі правовому регулюванню публічно-сервісних відносин та відносин з надання адміністративних послуг, оскільки адміністративні процедури за цільовим призначенням, предметом і змістом розгляду адміністративної справи, за суб'єктом складом та видами рішень по справі суттєво різняться між собою (2022 р.) [31, с. 40].

Таким чином у науковій літературі доволі активно відбуваються наукові дискусії щодо сутності адміністративної процедури, ефективності її застосування, а також виявлення її недоліків та удосконалення. Але в умовах реформування місцевого самоврядування України, а також триваючої євроінтеграції нашої країни, новітні дослідження діяльності ОМС вимагають все більше наукових розвідок, в тому числі у сфері реалізації даними органами адміністративної процедури при регулюванні земельних відносин на тлі внесення останніх змін до чинного законодавства України.

2. Основна частина

Об'єктом дослідження є адміністративно-процесуальні відносини за участю ОМС.

Предметом дослідження є адміністративна процедура в ОМС при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин.

Метою статті є визначення сутності та особливостей адміністративної процедури при здійсненні ОМС повноважень у сфері земельних відносин.

Методологічною основою нашого дослідження виступає сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, які забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета. В даній роботі із застосуванням системного підходу нами використані такі методи дослідження: діалектичний, герменевтичний, логіко-семантичний, формально-логічний, термінологічний, структурно-функціональний, моделювання, аналізу та синтезу, індукції та дедукції.

Практикою доведено, що для забезпечення ефективного впровадження адміністративної процедури у діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації, необхідно всім зацікавленим сторонам розмовляти однаковою мовою, використовувати єдиний понятійно-термінологічний апарат, сформований з використанням наукового підходу, міжнародного досвіду та адаптації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

практичних напрацювань. Понятійно-термінологічний апарат (поняття, терміни й категорії) відображає специфіку досліджуваного об'єкта, принципи й методи наукового аналізу.

ЗАП [1] у нормативний обіг вводиться особливо новий для українського законодавства понятійно-термінологічний апарат, що сприятиме забезпеченню юридичної визначності, єдності розуміння таких категорій для цілей адміністративної та судової практики. Проаналізувавши нормативні визначення термінів, наведених в ч. 1 ст. 2 ЗАП [1] та використовуючи формально-логічний метод ми приходимо до висновку, що ці терміни є порівнюваними і сумісними та знаходяться між собою у логічному відношенні підпорядкування (поняття, яке входить до обсягу іншого поняття, називається «підпорядкованим», а поняття, яке включає до свого обсягу інше поняття, називається «підпорядковуючим» [32, с. 151]), а тому, на нашу думку, від найширшого до найменшого обсягу дані терміни йдуть у наступній послідовності: «адміністративний орган» → «функції публічної адміністрації» → «дискреційне повноваження» → «адміністративна процедура» → «адміністративне провадження» → «адміністративна справа» → «адміністративний акт» → «процедурне рішення» → «процедурна дія». О. Андрійко та В. Бевзенко слушно зазначають, що ключовими, які використовуються в ч. 1 ст. 2 ЗАП є «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «адміністративний орган» та «функції публічної адміністрації» [30, с. 18].

Нормативне визначення терміну «адміністративна процедура», як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [1] є занадто «широке». Тут, по-перше, допускається невизначеність стосовно законодавчого акту (актів), який регулює такий порядок (ЗАП [1] має бути загальним законом для усіх відносин сфери публічного адміністрування, забезпечувати загальний стандарт), що допускає їх багатоманітність, а, по-друге, з цього визначення можна припустити, що в адміністративній процедурі може розглядатися не тільки адміністративна справа, а й інша, що дозволяє розширене тлумачення даного терміну. Тож, норма-дефініція, вміщена у п. 5 ч. 1 ст. 2 ЗАП [1] нам представляється не вдалою, «розмитою», а це обумовлює потребу аналізу підходів до визначення поняття «адміністративне процедура», наведених у правовій доктрині.

У вітчизняній науці адміністративного права усталеним є розуміння поняття «адміністративна процедура», як встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також нормального функціонування громадянського суспільства та держави [22, с. 276]; визначений нормами права порядок послідовно здійснюваних дій органів публічного управління по розгляду і вирішенню адміністративної справи, спрямований на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [11, с. 6]. Під нормативно закріплений алгоритм розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою сприяння фізичним і юридичним особам в реалізації та захисту їх прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [17, с. 151–156].

У межах предмету нашого дослідження слід взяти до уваги сформульоване А. Щербою авторське визначення адміністративних процедур в ОМС, як «урегульованої нормами адміністративно-процесуального права діяльності органів місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [12, с. 82-83]. При цьому науковець в адміністративних процедурах ОМС виокремлює такі складові: 1) зміст певної адміністративної процедури; 2) структура (стадії) адміністративної процедури; 3) принципи здійснення; 4) джерела правового регулювання [12, с. 83].

В. Оксін визначає поняття «адміністративна процедура вирішення питань місцевого значення в Україні», як регламентовану нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями процедуру процесуальної діяльності ОМС, органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо зовнішнього та внутрішньо-управлінського вирішення питань місцевого значення шляхом розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою якісного, функціонально-продуктивного та сталого місцевого розвитку конкретної територіальної одиниці і захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства [18, с. 30]. На нашу думку, дане визначення є занадто широким, оскільки воно за змістом охоплює адміністративними процедурами всі сфери діяльності ОМС (внутрішньоорганізаційні та зовнішньоорганізаційні) при вирішенні питань місцевого значення, а не лише при реалізації функцій публічної адміністрації.

Адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яка складається з певної сукупності елементів: стадій, етапів й окремих дій. При цьому, кожній стадії властиві специфічні компоненти: склад суб'єктів правовідносин; інформація, що збирається та використовується; документи, які складаються; рішення, що приймаються (проміжні, остаточні) тощо, при цьому, результат попередньої стадії є основою для наступної. [33, с. 30–37]. Отже, терміни «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» співвідносяться між собою як ціле і частина, а тому правильно розглядати у взаємозв'язку.

Легально термін «адміністративне провадження» розуміється як «сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта» [1, п. 4 ч. 1 ст. 2]. В юридичній літературі поняття «адміністративне провадження» розуміють як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій з вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [34, с. 116], як сукупність процесуальних дій компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення [35, с. 73].

Вся сфера адміністративно-процесуальних відносин ОМС складається з взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин у формі адміністративної процедури, адміністративних проваджень, етапів, процедурних дій (рішень) та інше. Одним із способів більш повного розкриття змісту поняття «адміністративна процедура» є його класифікація. В цьому зв'язку вважаємо за потрібне взяти до уваги проведену А. Щербою класифікацію адміністративних процедур з наступних підстав: 1) *залежно від виду (спрямованості) діяльності ОМС* (у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у сфері управління комунальною власністю; у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у сфері будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; у сфері адміністративно-територіального устрою; у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян); 2) *суб'єкта ініціативи* (заявна та втручальна); 3) *наслідків для приватної особи* (позитивні та негативні); 4) *залежно від компетенції ОМС* (установчі, нормотворчі, правозастосовні і контрольні); 5) *за порядком здійснення* (звичайну та спрощену процедуру (формальну і неформальну); 6) *залежно від функцій та завдань ОМС* (регулятивні та охоронні); 7) *залежно від наявності чи відсутності спору у відповідних відносинах* (позовна і непозовна); 8) *залежно від напрямків впливу* (зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні) [12, с. 56-57].

У своїй діяльності ОМС керуються спеціально-дозвільним принципом, закріпленим ч. 2 ст. 19 Конституції України [36], відповідно до якого органи державної влади та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За змістом ЗАП [1] є уніфікованим збірником, що унормовує загальні вимоги до адміністративної процедури при реалізації функцій публічної адміністрації. Але, урахувавши специфіку діяльності ОМС, їх структуру, повноваження, функції та завдання, а також багатоманітність здійснюваних ОМС правових процедур, стає зрозумілим, що норми права, визначені ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] є спеціальними по відношенню до норм ЗАП [1]. Тому тут постає питання в тому, в яких випадках та в якій мірі ОМС гармонійно застосовувати визначену у ЗАП [1] адміністративну процедуру у практичній площині.

Відповідно до Конституції України [36], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] систему ОМС складають: 1) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси ТГ сіл, селищ, міст; 2) сільські, селищні, міські ради, районні у місті ради; 3) сільський, селищний, міський голова; 4) постійні комісії ради; 5) тимчасові контрольні комісії ради; 6) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районної у місті ради (виконавчі комітети, відділи, управління (інші створювані радами виконавчі органи); 7) старости. Головною посадовою особою відповідної ТГ є сільський, селищний, міський голова (далі – голова громади). Голова районної, обласної, районної у місті ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради.

Повноваження ОМС у сфері земельних відносин визначені низкою нормативно-правових актах, тому для зручності їх аналізу ми проведемо їх класифікацію. У юридичній літературі існують підходи до класифікації повноважень ОМС у сфері земельних відносин за суб'єктом здійснення, за характером здійснення, за місцем в системі ієрархії нормативно-правових актів [37, с. 112-123].

І. За суб'єктом здійснення повноваження ОМС у сфері земельних відносин поділяються на:

1. *Повноваження представницьких органів місцевих рад у сфері земельних відносин, до основних із них відносяться:* а) забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; б) розпорядження землями комунальної власності; в) організація і здійснення землеустрою; г) прийняття рішень по питанням адміністративно-територіального устрою; г') затвердження програм, землевпорядної та містобудівної документації (генеральний план, план зонування, детальний план території); д) здійснення контролю за використанням та охороною земель, додержанням земельного та екологічного законодавства; е) розгляд заяв власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм в натурі (на місцевості)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

земельних ділянок; є) передача в оренду земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв) колективної власності; ж) проведення оцінки земель; з) встановлення місцевих податків і зборів та пільг по їх сплаті; и) розроблення та затвердження програм та правил з питань благоустрою на відповідній території; і) прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель та інші, передбачені законодавством повноваження.

2. Повноваження постійних комісій місцевих рад у сфері земельних відносин наступні: вивчення, попередній розгляд і підготовка земельних питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету, підготовка висновків і рекомендацій, проектів рішень по них на засідання сесії та інші, передбачені законодавством повноваження.

3. Повноваження тимчасових контрольних комісій місцевих рад у сфері земельних відносин наступні: контроль з конкретно визначених радою земельних питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

4. Повноваження голови громади у сфері земельних відносин наступні: а) здійснення функцій виконавчого органу сільської, селищної ради в ТГ, що увійшла до об'єднаної (сформованої) ТГ, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою нового персонального складу її виконавчого комітету; б) скликання сесій ради, засідань її виконавчого комітету, формування їх порядку денного і головування на цих засіданнях; в) забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету та інших цільових програм з питань використання та охорони земель; г) підписання рішень ради та її виконавчого комітету; ґ) видання розпоряджень у межах повноважень; д) прийняття рішення про звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд (якщо не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту); е) зупинення рішення сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету та інші, передбачені законодавством повноваження.

5. Повноваження голови районної, обласної ради у сфері земельних відносин: а) скликання сесій ради, формування їх порядку денного і головування на цих засіданнях; б) забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету та інших цільових програм з питань використання та охорони земель; в) підписання рішень ради та протоколів сесій ради; г) видання розпоряджень у межах повноважень та інші, передбачені законодавством повноваження.

6. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних у місті рад у сфері земельних відносин (власні (самоврядні) та делеговані): а) проведення демонтажу огорож у прибережних захисних смугах водних об'єктів; б) організація та контроль за розробленням містобудівної документації в установленому законодавством порядку; в) визначення територій для містобудівних потреб, прийняття рішень про розроблення та затвердження детальних планів території при наявності плану зонування; г) забезпечення виконання місцевих програм благоустрою, соціально-економічного та культурного розвитку, а також здійснення заходів з благоустрою населених пунктів; ґ) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, проектів місцевих програм охорони довкілля, пропозицій про організацію територій і об'єктів природно-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; д) забезпечення справляння плати за землю в межах території ТГ; е) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, за використанням і охороною земель незалежно від форми власності, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, а також відтворенням лісів, вирішення земельних спорів у порядку, передбаченому законом; є) здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель та інші передбачені законодавством повноваження.

7. *Повноваження старости у сфері земельних відносин* в основному носять дорадчий характер, оскільки дана посадова особа не може видавати жодних правових актів та розпорядчих документів. В регулюванні земельних відносин староста здійснює моніторингову, підготовчу, виконавчу та контрольну функції. До повноважень старости у цій сфері відносяться наступні: а) участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу та гарантованого виступу з земельних питань, що стосуються жителів старостинського округу; б) участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з правом ухвального голосу з земельних питань, що стосуються жителів старостинського округу; в) організація виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади з питань регулювання земельних відносин на території старостинського округу та здійснює контроль за їх виконанням; г) участь у здійсненні контролю за використанням земель комунальної власності, розташованих на території старостинського округу; ґ) участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища на території старостинського округу; д) сприяння в організації та проведенні загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні земельних питань на території села, селища, розташованого на території старостинського округу та інші, визначені законодавством повноваження.

II. За характером здійснення повноваження ОМС у сфері земельних відносин можна розподілити на такі:

1. *По вирішенню питань адміністративно-територіального устрою:* а) розроблення, погодження та затвердження документації із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села, селища, міста, району в місті; б) розроблення, погодження та затвердження документації із землеустрою щодо встановлення меж територій ТГ; в) утворення вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд; г) присвоєння юридичним особам, майно яких перебуває у власності ТГ сіл, селищ, міст, та об'єктам права власності, які за ними закріплені, а також вулицям, провулкам, проспектам, площам, паркам, скверам, бульварам, узвозам, проїздам, майданам, набережним, мостам; ґ) встановлення, унормування, облік, реєстрація і збереження географічних назв та найменування і перейменування географічних об'єктів, розташованих на території населеного пункту та інші, визначені законодавством повноваження.

2. *У сфері планування використання та охорони земель:* а) розроблення та затвердження містобудівних програм, комплексного плану просторового розвитку території ТГ (далі – комплексний план), генерального плану населеного пункту, детального плану; б) затвердження програм меліорації земель в межах адміністративно-територіальних одиниць; в) розроблення документації із

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

землеустрою (щодо організації і встановлення меж природно-заповідного фонду; щодо впорядкування території для містобудівних потреб; для забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; щодо впорядкування території населених пунктів та іншої); г) розроблення Програм та Положень про використання та охорону земель та інші, визначені законодавством повноваження.

3. *У сфері забезпечення благоустрою:* а) затвердження місцевих програм та правил благоустрою; б) створення органів і служб для забезпечення здійснення благоустрою та визначення їх повноважень, інші, визначені законодавством повноваження.

4. *При здійсненні землеустрою:* а) розроблення та затвердження документації із землеустрою щодо: організації території земельних часток (паїв); встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), щодо поділу та об'єднання земельних ділянок; щодо інвентаризації земель; іншої документації; б) зміна цільового призначення земельних ділянок, які розташовані в межах і за межами населених пунктів, незалежно від форми власності, інші, визначені законодавством повноваження.

5. *У сфері встановлення плати за землю:* а) розроблення та затвердження технічної документації щодо проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель, економічної оцінки земель та бонітування ґрунтів; б) прийняття регуляторних актів про встановлення місцевих податків і зборів та пільг, щодо їх сплати, інші, визначені законодавством повноваження.

6. *По розпорядженню землями комунальної та колективної власності:* а) передача земельних ділянок із комунальної у державну власність та прийняття земельних ділянок із державної у комунальну власність; б) передача земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність та у користування для всіх потреб із земель комунальної власності; в) вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування; г) розгляд заяв власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм в натурі (на місцевості) земельних ділянок колективної власності; ґ) продаж земельних ділянок комунальної власності на конкурентних засадах; д) передача в оренду земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв) із земель колективної власності (під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами, під ползахисними лісосмугами, під будівлями і спорудами, інші землі несільськогосподарського призначення), інші визначені законодавством повноваження.

7. *При здійсненні контролю за раціональним використанням та охороною земель та вирішенню земельних спорів:* а) встановлюють обмеження (обтяження) у використанні, тимчасову заборону чи припинення використання земельної ділянки громадянами і юридичними особами, в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; б) здійснюють контроль за раціональним використанням та охороною земель; в) розглядають земельні спори щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності або користуванні громадян і юридичних осіб та дотримання ними правил добросусідства в межах населених пунктів; г) здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель, інші визначені, законодавством повноваження.

Слушно звернути увагу також на те, що у передбачених законодавством випадках повноваження ОМС, в тому числі у сфері земельних відносин, можуть виконувати військово-цивільні адміністрації [38] або військові адміністрації [39], в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

діяльності яких адміністративна процедура, визначена ЗАП [1], не застосовується.

Проведений аналіз свідчить про досить широкий обсяг повноважень ОМС у сфері земельних відносин, які останні здійснюють у визначених профільним Законом [3], ЗКУ [6] та іншим законодавством організаційно-правових формах: а) *основні* – це засідання ради, постійної комісії ради, тимчасової контрольної комісії ради, виконавчого комітету ради та інших виконавчих органів ради; б) *допоміжні* – матеріально-технічна, ідеологічна та культурно-освітня. Правовими формами реалізації представницькими органами місцевих рад повноважень у сфері земельних відносин є прийняття правових актів (у вигляді рішення, розпорядження, наказу, висновку та рекомендації), а також діяльність ОМС адміністративно-господарського, контрольного, претензійного та дозвільного характеру без прийняття правових актів, яка може супроводжуватися вчиненням правочинів, складанням листів, заяв, зауважень, заперечень, скарг, претензій, актів обстеження або перевірки, що створюють правові наслідки [37, с. 185-186]. Голова громади здійснює загальне керівництво і організовує роботу відповідної ради та її виконавчих органів. Організаційно-правовими формами його роботи є головування на засіданнях ради та її виконавчого комітету, а також спрямування діяльності всіх органів ради та її посадових осіб у розпорядчому порядку. Голова районної, обласної, районної у місті ради здійснює загальне керівництво виконавчим апаратом ради, організовує його роботу, головує на пленарних засіданнях ради.

В цілому ЗАП [1] передбачені загальні вимоги адміністративної процедури у діяльності адміністративних органів в якій реалізуються функції публічної адміністрації, зокрема: 1) визначені підстави та порядок початку, зупинення, відновлення та закриття адміністративного провадження, його стадії; 2) підстави залишення заяви без руху, надсилання заяви за належністю, відмови у прийнятті заяви; 3) правовий режим доказів у адміністративному провадженні та їх види; 4) правовий режим адміністративного акта, його форма, зміст та структура; 5) підстави та порядок адміністративного оскарження; 6) загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами; 7) виконання адміністративного акта. За своєю суттю дана адміністративна процедура нагадує судовий процес але у позасудовому порядку. Практичне значення ЗАП [1] можна розглядати виключно через призму дієвості і ефективності викладених у ньому правових норм в залежності від виду діяльності чи сфери суспільних відносин.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, регулює засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності ОМС. Предмет правового регулювання профільного Закону [3], з-поміж інших положень, також включає і реалізацію ОМС функцій публічної адміністрації, але правові процедури, передбачені профільним Законом [3] за правовим статусом учасників, кількістю і змістом стадій, строками їх здійснення відрізняються від сукупності процедурних дій (рішень), адміністративних актів, які вчиняються (приймаються) адміністративних органами в адміністративному провадженні згідно ЗАП [1].

Законом від 10.10.2024 р. № 4017-IX [4] ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] доповнено новою ч. 13, якою визначено, що адміністративні акти ОМС приймаються з урахуванням вимог ч.ч. 5 і 8 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] (але при цьому не враховуються інші частини ст. 46 профільного Закону) та набирають чинності, виконуються, припиняють дію і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

оскаржуються відповідно до вимог, встановлених ЗАП [1], з урахуванням передбачених законом особливостей адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ (у разі визначення законом таких особливостей, наприклад, ст. 17² ЗКУ [6]).

З наведених положень слідує, що ОМС діють у статусі адміністративного органу та зобов'язані застосовувати адміністративну процедуру (у порядку, визначеному ЗАП [1]) лише у відносинах з фізичними і юридичними особами, в яких ОМС реалізують функції публічної адміністрації та приймають (вчиняють) адміністративні акти (з врахуванням профільного Закону [3]). Але це надзвичайно широке коло суспільних відносин, починаючи від надання адміністративних послуг (державна реєстрація актів цивільного стану, нерухомості, бізнесу, місця проживання; видачі паспортів, дозволів, ліцензій; призначення субсидій, пенсій тощо), інспекційної діяльності (тобто контрольно-наглядова діяльність у сфері господарської діяльності тощо), і закінчуючи іншою діяльністю ОМС за заявою особи чи ініціативою цих органів (регулювання земельних відносин та інші).

Земельні правовідносини є правовою формою певного кола суспільних відносин, які виникають у сфері управління, розподілу, використання, охорони та відтворення земель [40, с. 90]. Але не у всіх сферах регулювання земельних відносин ОМС реалізують функції публічної адміністрації, а лише у сферах, де вирішуються конкретні земельні справи, що торкаються інтересів, прав та обов'язків конкретних фізичних і юридичних осіб (відведення земельних ділянок у власність або у користування, вирішення земельних спорів тощо), отже саме на ці сфери розповсюджується адміністративна процедура, визначена ЗАП [1]. Відтак зазначена адміністративна процедура не застосовується у земельних справах, які вирішуються шляхом прийняття ОМС *нормативно-правових актів* (наприклад, про встановлення меж території ТГ, про встановлення (зміну) меж села, селища, про затвердження комплексного плану просторового розвитку території ТГ, генерального плану населеного пункту, детального плану території, Правил благоустрою населеного пункту та інші) та *регуляторних актів* (приміром, про встановлення місцевих податків та зборів, про нормативно-грошову оцінку земель населеного пункту або окремої земельної ділянки (ділянок) та інші). Варто відзначити, що вибір процедури при здійсненні ОМС повноважень у сфері регулювання земельних відносин певною мірою також залежить від адміністративного розсуду органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Вважаємо, що основним критерієм вибору для ОМС виду правової процедури при виконанні повноважень є конкретна справа (питання) для остаточного вирішення (врегулювання) якої (якого) приймається рішення або вчиняється юридично значуща дія, і таким критерієм є адміністративний акт – ключове поняття в розумінні адміністративної процедури, яке дозволяє визначити предмет та межі застосування ЗАП [1] у діяльності ОМС, оскільки прийняття адміністративних актів є головною правовою формою реалізації функцій публічної адміністрації.

Згідно п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗАП термін «адміністративний акт» визначається як «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [1]. Прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів, на відміну від актів законодавчого органу чи судових органів [30, с. 31]. Слово «акт» (лат. *actus* – дія, *actum* – документ) означає

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

дію, вчинок громадянина або посадової особи; документ (закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо), який видається компетентним органом [41, с. 74]. Слово «дія» тлумачиться як «робота, діяльність, здійснення чого-небудь, вплив на кого-, що-небудь» [42, с. 311], а слово «рішення» – «продуманий намір зробити що-небудь, якимось учинити, вирок суду, постанова, розпорядження якої-небудь організації, спосіб вирішення, розв'язання чого-небудь» [43, с. 589]. Варто враховувати, що хоча слова «акт», «дія» і «рішення» мають дуже близьке лексичне значення [44, с. 425], але у правозастосовній діяльності вони можуть мати різні форми вираження, зокрема у вигляді письмового (в електронній формі, усній формі) рішення (документа) або юридично значущої дії, якою здійснюється остаточне вирішення (врегулювання) конкретної справи.

В юридичній літературі поняття «індивідуальний адміністративний акт» визначається, як «одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації» [45, с. 92]. Автори науково-практичного коментарю ЗАП – В. Бевзенко та О. Андрійко до ключових ознак адміністративного акта відносять: 1) індивідуальність (конкретність) (стосується конкретних осіб); 2) приймається адміністративним органом самостійно; 3) зовнішня дія [30, с. 32], до яких ми вважаємо слушним додати ще одну характерну ознаку – 4) остаточне вирішення конкретної справи. Наведені ознаки також можуть стати певним еталоном для ОМС для вибору процедури при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин.

За кількістю елементів обсягу поняття «індивідуальний акт» є загальним (родовим), а отже його можна класифікувати. Так, І. Бойко за критерієм сутності і призначення навів власну класифікацію індивідуальних актів публічної адміністрації, виокремлюючи наступні їх види: а) адміністративні (що змінюють правовий статус особи (осіб)); б) установчі (вирішують конкретне питання, одноразово застосовуються); в) внутрішньо-організаційні акти; г) зовнішньо-організаційні акти; ґ) кадрові акти; д) адміністративні договори [25, с. 230-233]. Однак на практиці, стверджує науковець, для кожного виду актів мають бути встановлені відповідні правила, за якими ці акти й ухвалюються, але не кожен з названих індивідуальних актів публічної адміністрації, на його думку, відноситься до адміністративних.

У більшості країн ЄС адміністративними актами є тільки індивідуальні рішення та заходи. Зокрема, у документах Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення публічної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій [46]. Тож положення ЗАП [1] в цій частині узгоджується з чинними європейськими стандартами.

Перш за все застосування адміністративної процедури у діяльності ОМС (в тому числі при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин) обумовлює дотримання, поряд з *принципами місцевого самоврядування* (народовладдя; підзаконності; самостійності; підзвітності перед ТГ; підсудності та інших), земельного та іншого законодавства, також *принципів адміністративної процедури* (верховенство права; рівність перед законом; обґрунтованість; пропорційність; офіційність; неупередженість; відкритість; презумпція правомірності дій та вимог особи; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та інші [1, ст. 4]).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Більшість з названих принципів відносяться до конституційних, а також сліднують з інших законодавчих актів, але в адміністративній процедурі, на нашу думку, особливе значення мають принципи: а) *обґрунтованості* (на виконання якого адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи, а також забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи [1, ст. 8]); б) *пропорційності* (згідно якого адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт [1, ст. 11]); в) *презумпції правомірності дії та вимог особи* (з якої слідує, що дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи, при цьому, всі сумніви щодо, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності [1, ст. 15]); г) *офіційності* (адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи [1, ст. 15]) та г) *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні* (особа має право бути заслуханою адміністративним органом надавши пояснення та/або заперечення у будь-якій формі до прийняття адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи) [1, ст. 15]).

Метою принципів адміністративної процедури є закріплення вимог до ОМС щодо забезпечення належності і повноти з'ясування та врахування всіх обставин земельної справи, дослідження доказів та за необхідності їх збирання з власної ініціативи, а також обґрунтування прийнятих адміністративних актів. На практиці ОМС здійснюючи повноваження у сфері земельних відносин мають застосовувати принципи адміністративної процедури комплексно, у системному зв'язку. Таке регулювання насамперед спрямоване на обмеження адміністративного розсуду ОМС при вирішенні конкретних земельних справ, тобто на захист особи від свавілля публічної адміністрації.

На виконання спеціально-дозвільного принципу ОМС, здійснюючи повноваження у сфері земельних відносин, зобов'язані діяти у межах закріпленої за ними законодавством компетенції (предметної та територіальної). Предметна компетенція (предмети відання), визначається ЗКУ [6] та іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері та охоплює коло земельних питань, які за законодавством уповноважені вирішувати ОМС. Особливістю діяльності ОМС у сфері земельних відносин є те, що територіальна компетенція даних органів та посадових осіб визначається місцем розташування відповідної земельної ділянки (її частини), території ТГ або адміністративно-територіальної одиниці.

Важливою новелою ЗАП (ст. 25) є положення про публічне правонаступництво адміністративного органу, яке відбувається у разі повного або часткового переходу компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого, що здійснюється у разі його реорганізації (ліквідації) або припинення [1]. Відповідно до цієї норми правонаступник адміністративного органу зобов'язаний виконати усі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження. Одним із прикладів для ефективного застосування положень про публічне правонаступництво є п. 24¹ Розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ [6] на підставі якого з 08.11.2024 р. всі землі, зайняті

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

водними об'єктами загальнодержавного значення, вважаються землями державної власності, а відтак повноваження щодо розпорядження такими землями (земельними ділянками) перейшли від сільських, селищних, міських рад (на території яких знаходяться ці землі) до ОВВ (згідно ст. 122 ЗКУ [6]), внаслідок чого також відбувся частковий перехід компетенції від ОМС до ОВВ. Тепер ст. 25 ЗАП [1] є прямою підставою для відповідних ОВВ здійснювати упорядкування чинних договорів оренди землі з розташованим на ній водним об'єктом, вносити до них зміни, припиняти їх, а також виконувати інші повноваження згідно чинного законодавства.

Відповідно до ст.ст. 118, 122, 123, 124 ЗКУ [6] та усталеної практики Верховного Суду [47], порядок безоплатної передачі земельних ділянок державної та комунальної власності у власність громадянам передбачає визначену земельно-правову процедуру, яка включає такі послідовні стадії: 1) подання громадянином клопотання до розпорядника земельної ділянки (ОВВ або ОМС) з метою отримання її у власність; 2) отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність (або мотивовану відмову у його наданні); 3) погодження розробленого проекту землеустрою; 4) здійснення державної реєстрації сформованої земельної ділянки у Державному земельному кадастрі (далі – ДЗК); 5) затвердження розробленого проекту землеустрою розпорядником земельної ділянки та передача земельної ділянки у власність (або мотивована відмова у затвердженні). Подібні земельно-правові процедури, але з врахуванням певних особливостей, визначені при відведенні земельних ділянок у користування [6, ст. 123], при встановленні земельних сервітутів [6, ст. 124¹], при передачі у користування чужої земельної ділянки для сільськогосподарських потреб (емфітевзіс) або для забудови (суперфіцій) [6, ст. 102¹] та інші.

В свою чергу, кожна стадія земельно-правової процедури складається з окремих етапів, що реалізують проміжні цілі та завдання та мають здійснюватися у визначені земельним законодавством строки. Приміром, заява громадянина про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність повинна бути розглянута ОВВ або ОМС у місячний строк, а розроблений проект землеустрою ОВВ або ОМС зобов'язаний затвердити у двотижневий строк, з дня його отримання [6, ст. 118].

В розумінні ЗАП [1] земельно-правові процедури відведення ОМС земельних ділянок у власність або у користування фізичних і юридичних осіб, а також деякі інші, є адміністративними провадженнями, а кожний їх етап – процедурною дією або процедурним рішенням. Тому при застосуванні ОМС адміністративної процедури, алгоритм дій, визначений ЗАП [1], може змінювати кількість етапів (приміром, відкликання або визнання недійсним адміністративного акта), строки здійснення всіх земельно-правових процедур (наприклад, зупинення, поновлення провадження, продовження строків його розгляду), їх суб'єктний склад (залучення заінтересованих осіб та осіб, які сприяють розгляду справи) та правовий статус учасників.

За характером здійснення повноважень ОМС у сфері земельних відносин можна провести класифікацію адміністративних проваджень у цій сфері виділяючи наступні види адміністративних проваджень: а) у сфері адміністративно-територіального устрою; б) у сфері планування використання та охорони земель; в) у сфері благоустрою; г) у сфері встановлення плати за землю; ґ) у сфері розпорядження землями; д) у сфері здійснення контролю за раціональним використанням та охороною земель. Хоча наведений вище поділ є умовним, і не беззаперечним, він все ж такі дозволяє певною мірою систематизувати сукупність

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

адміністративних проваджень у зазначеній сфері, що має прикладне значення для ОМС.

ЗАП виділяє дві підстави для початку адміністративного провадження: 1) заява особи (подана в усній, електронній, або усній формі); 2) ініціатива адміністративного органу (як правило на виконання закріплених законом повноважень) [1, ст. 36]. При цьому ЗАП [1] не вимагає від адміністративного органу (ОМС) прийняття окремого рішення про початок адміністративного провадження. Наведене відповідає ст. 12 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня CM/Rec(2007)7 щодо доброго адміністрування, згідно з якою «адміністративні рішення можуть бути прийняті публічною владою або за власною ініціативою, або на прохання приватних осіб» [48]. При наявності правових підстав адміністративне провадження у сфері земельних відносин може бути зупинене, поновлене, закрито ОМС у порядку, встановленому ЗАП [1].

Заява особи подається до адміністративного органу, який має предметну та територіальну компетенцію щодо вирішення адміністративної справи. При цьому, якщо заяву (додані до неї документи) подано з порушенням встановлених законодавством вимог, то згідно з ст. 43 ЗАП [1] посадова особа адміністративного органу приймає рішення про залишення такої заяви без руху з встановленням достатнього строку для усунення її недоліків про що протягом трьох робочих днів обов'язково повідомляється заявник. Ми позитивно оцінюємо цю новелу ЗАП [1] оскільки вона певною мірою може вирішувати конфліктні ситуації, які складаються при поданні заяв (клопотань) фізичних і юридичних осіб до ОМС щодо відведення земельних ділянок без додавання до цих заяв схем розміщення земельних ділянок, правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна та інших документів, шляхом залишення без руху таких заяв (а не їх розгляду по суті за наявними матеріалами та прийняття негативних рішень, як це раніше практикувалось). Разом з тим, ст. 43 ЗАП [1] не містить чітких приписів про правові наслідки, які настають у разі не усунення недоліків залишеної без руху заяви у встановлений адміністративним органом строк. Зокрема, в ч. 3 ст. 43 ЗАП зазначено, що *«у разі усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається поданою в день її первинного подання»* [1]. З наведеного логічно слідує, що у разі не усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, така заява вважається не поданою. Але ці положення потрібно закріпити законодавчим шляхом. Також ми позитивно схвалюємо можливість ОМС приймати рішення про відмову у прийнятті заяви до розгляду (в тому числі по земельному питанню) за наявності підстав, визначених ЗАП [1], що потребує гармонізації з положеннями профільного Закону [3].

В адміністративному провадженні при здійсненні ОМС повноважень у сфері земельних відносин згідно ЗАП [1], крім адресата, заявника та скаржника, також може приймати участь заінтересована особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт у даній сфері (наприклад, це можуть бути власники суміжних земельних ділянок при відведення земельної ділянки під забудову певного об'єкта; також це може стосуватися всіх співвласників багатоквартирного будинку при визначенні порядку користування земельною ділянкою, на якій розташований цей будинок). Ця новела покликана максимально враховувати інтереси усіх зацікавлених осіб, сприяти прийняттю ОМС найменш конфліктних, прозорих та збалансованих рішень. По-перше, цим регулюванням заохочується участь особи на тому етапі провадження, коли розгляд і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

вирішення справи ОМС має бути найефективнішим. По-друге, на виконання цього припису на ОМС покладається обов'язок виявляти заінтересованих осіб при вирішенні конкретного земельного питання, інформувати учасників адміністративного провадження про можливі негативні наслідки їх неучасті у провадженні та ненаданні пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акта.

Тепер ОМС, вирішуючи конкретне земельне питання, з власної ініціативи або за клопотанням учасника адміністративного провадження також може залучити особу, яка сприяє розгляду справи – свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Зазначеним особам надсилається (вручається) запрошення, не пізніш ніж за сім календарних днів до дня процедурної дії. Пояснення свідка, висновок або пояснення експерта, спеціаліста відносяться до джерел доказів в адміністративній справі [1, ст.ст. 53-57].

Також варто пікреслити, що ЗАП [1] дозволяє комунікацію між всіма учасниками адміністративного провадження в режимі відеоконференції поза межами приміщення ОМС, за умови наявності в останнього відповідної технічної можливості, крім випадків, якщо присутність особи згідно із законом є обов'язковою.

Принцип рівності перед законом знаходить свій прояв у ст. 28 ЗАП [1], в якій закріплений перелік (не вичерпний) ключових прав та обов'язків учасників адміністративного провадження у відносинах з ОМС: право бути заслуханою, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво, право подати клопотання про призначення експертизи, про зупинення і поновлення провадження, про продовження строків провадження та інші. До основних обов'язків учасників провадження віднесені: подати адміністративному органу всі необхідні докази для розгляду справи, надати свої контактні дані, своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини та інші.

Адміністративна процедура спрямована на активну роль ОМС щодо отримання потрібних документів та відомостей при вирішенні земельних справ, які ОМС на виконання принципу офіційності зобов'язані витребувати самостійно, не перекладаючи виконання цього обов'язку на інших учасників адміністративного провадження. Зібрані документи, речі та інші матеріали, а також пояснення (зауваження) учасників в адміністративному провадженні у сфері земельних відносин мають правовий режим доказів (належних, допустимих, достовірних та достатніх), які по суті мають подібний з судовими доказами правовий режим та порядок їх збирання.

З порівняльно-правового аналізу ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та ст. 17² ЗКУ [6] слідує, що ОМС у межах повноважень можуть приймати (вчиняти) правові акти 3-х видів: 1) *звичайні акти ОМС* (на які не поширюється ЗАП [1]); 2) *адміністративні акти ОМС* (на які поширюється ЗАП [1]); 3) *адміністративні акти ОМС у сфері земельних відносин* (на які поширюється ЗАП [1], ЗКУ [6] та інші закони, що регулюють земельні відносини).

Перші приймаються (вчиняються) у порядку, визначеному профільним Законом [3], іншими законами, Статутом ТГ та Регламентом відповідної ради виходячи з принципів місцевого самоврядування, цивільного, господарського, податкового та іншого законодавства. Зазначені акти можуть бути індивідуально-правового характеру або нормативно-правового характеру. Вони, як правило, оформлюються у письмовій формі (хоча може бути також електронна), структурно складаються з вступної, мотивувальної та резолютивної частин. В такі акти ОМС

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

можуть вносити зміни, скасовувати їх, або визнавати такими, що втратили чинність, якщо на підставі цих актів не виникли правовідносини, або особи яких вони стосуються не заперечують проти цього [49]. До речі, в такому порядку також можуть прийматися нормативно-правові та регуляторні акти у сфері земельних відносин.

Адміністративні акти ОМС приймаються (вчиняються) із застосуванням адміністративної процедури, визначеної ЗАП [1], з врахуванням особливостей ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], в письмовій (паперовій), електронній або усній формі. Такий акт можуть бути лише *індивідуально-правового характеру*, він набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення цього акта до його відома (якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом) та діє до часу втрати ним чинності внаслідок: 1) його виконання; 2) закінчення строку його дії; 3) відкликання правомірного адміністративного акта; 4) визнання недійсним протиправного адміністративного акта; 5) його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом; 6) з інших причин, визначених законом. Структурно адміністративний акт складається з вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частини (приміром, застереження про можливість відкликання адміністративного акта, а також положення про строки та порядок оскарження адміністративного акту якщо він негативно впливає на права та обов'язки особи). В такі види актів ОМС можуть вносити зміни, скасовувати їх, визнавати їх недійсними, відкликати їх та переглядати за нововиявленими обставинами, але ці положення ЗАП [11] мають бути гармонізовані з профільним Законом [3].

Особливий правовий режим має *адміністративний акт ОМС у сфері земельних відносин*, оскільки він набирає чинності з моменту його прийняття (якщо інше не передбачено ЗАП [1], ЗКУ [6] та іншим законодавством) і діє: 1) протягом усього часу існування речового права на земельну ділянку (власності, користування), яке виникло на підставі такого адміністративного акту; 2) протягом усього часу реалізації заходів із землеустрою, передбачених документацією із землеустрою, погодженої та/або затвердженої таким адміністративним актом; 3) протягом усього часу існування відповідного об'єкта (земельної ділянки, території ТГ, адміністративно-територіальної одиниці) відомості про який вносяться до ДЗК на підставі такого адміністративного акту. На наше переконання, ці додаткові характеристики адміністративного акту у сфері земельних відносин, визначені ч. 11 ст. 17² ЗКУ [6] насправді є зайвими з огляду на наступне.

По-перше, за правовою доктриною акт індивідуально-правового характеру вичерпує свою дію після його реалізації [50, с. 76], що також підтверджується правовими позиціями усталеної практики Верховного Суду [51]. У зв'язку з цим положення ч. 11 ст. 17² ЗКУ [6] про те, що певні адміністративні акти у сфері земельних відносин продовжують діяти після їх реалізації (наприклад, формування земельної ділянки, державної реєстрації права власності на земельну ділянку ті інші) є безпідставними та науково не обґрунтованими.

По-друге, під формулювання «адміністративний акт у сфері земельних відносин, яким вносяться відомості до Державного земельного кадастру про об'єкт такого кадастру» (абз. 3 ч. 11 ст. 17² ЗКУ [6]) також можуть підпадати акти ОМС нормативно-правового характеру на підставі яких вносяться відомості до ДЗК, це наприклад, рішення ОМС про: встановлення меж території ТГ або села, селища; про затвердження комплексного плану; про затвердження генерального плану населеного пункту або детального плану території та інші.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Таким чином ч. 11 ст. 17² ЗКУ [6] дає підґрунтя для розширеного тлумачення таких адміністративних актів у правозастосовній діяльності ОМС у сфері земельних відносин, що свідчить про шкідливість зазначених положень, які, на наше переконання, підлягають виключенню з ст. 17² ЗКУ [6].

Наступне застереження стосується формулювання ч. 9 ст. 17² ЗКУ [6] про те, що мотивування (обґрунтування) адміністративного акта у сфері земельних відносин є обов'язковим лише у разі, якщо таким актом прийнято рішення про використання земельної ділянки, що перебуває у користуванні на правах оренди, емфітевзису, суперфіцію, для розміщення об'єктів та в інших випадках. Ми критично ставимся до цих положень, оскільки це необґрунтовано звужує вимоги ст. 72 ЗАП [1] про мотивування адміністративного акта.

Ще однією новелою ЗАП [1] є положення про визнання адміністративного акта *нікчемним* (таким, що не набирає чинності) (ст. 77), його *відкликання* (вид фактичного перегляду раніше прийнятого управлінського рішення, його зміни або повного припинення його дії [50, с. 422]) (ст. 88), *визнання недійсним* (ст. 89) та *перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами* (ст. 90) на підставах та в порядку, передбаченому ЗАП [1]. При цьому відкликання може бути лише правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання (ст. 88), а недійсним може бути визнаний лише протиправний адміністративний акт (навіть після завершення його виконання) (ст. 89). Ці різні способи (механізми) призводять до однакового правового наслідку – дострокового припинення дії адміністративного акта з метою усунення порушень закону та прав і законних інтересів. У ЗАП [1] передбачено, що в результаті перегляду справи або адміністративного акта, орган приймає адміністративний акт, який підтверджує, змінює або визнає недійсним попередній адміністративний акт, окрім його відкликання, яке тут не може застосовуватися, адже щодо правомірного адміністративного акта немає підстав для припинення його дії [30, с. 502]. Наскільки ефективними є наведені положення покаже правозастосовна діяльність ОМС у сфері земельних відносин за певний проміжок часу.

Особливістю адміністративного акта ОМС у сфері земельних відносин на підставі яких виникають речові права на земельні ділянки, надається дозвіл на розроблення документації із землеустрою або відмова в його наданні, надається погодження або відмова у погодженні документації із землеустрою, вносяться відомості (зміни) до ДЗК та інші, є те, що він може бути визнаний протиправним і недійсним виключно за рішенням суду, крім випадків, коли скасування таких рішень в позасудовому порядку передбачено законодавчими актами у сфері земельних відносин, а також ЗАП [1]. Разом з тим виконаний адміністративний акт ОМС у сфері земельних відносин не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків, такий адміністративний акт може бути визнаний протиправним у порядку, встановленому законом (як правило у судовому порядку).

Звертаємо увагу на те, що не кожне рішення ОМС у сфері земельних відносин остаточно вирішує конкретну земельну справу та набуває всіх ознак адміністративного акту у розумінні ЗАП [1]. Приміром, рішення ОМС про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність або у користування має на меті лише формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав та означає дозвіл власника (розпорядника) земельної ділянки здійснити певні дії на його землі. Отже, цей дозвіл наділяє заінтересовану особу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

повноваженням ідентифікувати на землі власника земельну ділянку, яку ця особа бажає отримати у власність або у користування у майбутньому. Відтак, рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою не є правовстановлюючим актом і не гарантує особі чи невизначеному колу осіб набуття права власності чи користування на земельну ділянку, і це також підтверджується усталеною практикою Верховного Суду [52]. Оскільки таке рішення ОМС не розв'язує по суті конкретну земельну справу, а реалізує лише проміжні завдання (формування земельної ділянки), то воно, згідно з п. 10 ч.1 ст. 2 ЗАП [1], є лише процедурним рішенням в адміністративному провадженні, а відтак не є завершеним адміністративним актом (хоча вважається таким згідно з абз. 2 ч. 11 ст. 17² ЗКУ [6]).

У постанові від 18.05.2022 р. у справі № 154/3345/16 Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що неможливо надати єдину універсальну відповідь на питання про те, чи є поведінка ОВВ або ОМС, який відповідно до положень ст. 118 ЗКУ [6] надав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки кільком особам, правомірною чи неправомірною. Відповідь на це питання залежить від оцінки такої поведінки як добросовісної чи недобросовісної, і така оцінка має здійснюватися у кожній справі окремо виходячи з конкретних обставин справи. За результатами розгляду даної справи Велика Палата Верховного Суду виснувала, що ключовим для вирішення питання про правомірність дій ОМС, який надав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки кільком особам, є оцінка добросовісності дій міської ради під час ухвалення оскаржуваного рішення [53]. Одним із варіантів розв'язання ОМС такої конфліктної ситуації є можливість розгляду заяви громадянина за участі особи (осіб), якій (яким) вже наданий дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та в результаті прийняти процедурне рішення про зупинення такого адміністративного провадження до закінчення шестимісячного строку, передбаченого для розроблення документації із землеустрою особою, якій першій надано дозвіл на розробку проекту землеустрою.

ЗАП (ст. 34) [1] розрізняє дві категорії строків: 1) строки вирішення (перегляду) справи; 2) строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень. У межах першої категорії є три види строків здійснення адміністративного провадження: а) не більше 30-ти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі – не більше 45-ти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом; б) у граничний строк, визначений законом (в тому числі профільним Законом [3] та/або ЗКУ [6]); в) розумний строк (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків, визначених законом). Тривалість строків другої категорії встановлюються законом, а якщо такі строки не визначені, то вони визначаються адміністративним органом, що надає ОМС можливість самостійно установлювати строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин.

Для ОМС строки, встановлені у ЗАП [1] є загальними, а строки визначені ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та ЗКУ [6] є спеціальними. Відтак в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин ОМС переважно мають застосовувати спеціальні строки, які можуть не збігатися з строками адміністративного провадження згідно ЗАП [1]. Наприклад, ОМС у двотижневий строк з дня отримання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки приймає рішення про його затвердження та надання її у власність [6, ч. 9 ст. 118] або у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

користування [6, ч. 6 ст. 123]; у тижневий строк з дня подання заяви ОМС розглядають земельні спори [6, ст. 159]; огорожі або інші конструкції, що перешкоджають доступу громадян до узбережжя водних об'єктів демонтуються їхніми власниками протягом 10-ти днів після одержання письмової вимоги виконавчого органу сільської, селищної чи міської ради [6, ст. 62] та інші.

Важливою новелою ЗАП [1] при здійсненні ОМС повноважень у сфері земельних відносин є можливість зупинення, поновлення (встановленого законом) адміністративного провадження (ст. 64) і продовження (встановленого адміністративним органом або законом) строку адміністративного провадження при вирішенні земельної справи. Тому, ОМС треба зважати на те, що застосування наведених механізмів на практиці може призвести до збільшення спеціальних строків розгляду ОМС земельних справ, визначених профільним Законом [3] та ЗКУ [6].

Зупинення адміністративного провадження означає тимчасове припинення вчинення у справі будь-яких процедурних дій у зв'язку з обставинами, що перешкоджають розгляду справи, до моменту, коли ці обставини припинять існувати [30, с. 360], в тому числі строків. Але у ст. 64 ЗАП [1] відсутня пряма вказівка про те, у якій формі адміністративним органом приймається рішення про зупинення та поновлення адміністративного провадження, що не відповідає принципу правової визначеності та на практиці може призвести до виникнення правових спорів. Також варто зауважити, що ч. 5 ст. 33 ЗАП [1] містить лише загальну норму про те, що строк адміністративного провадження може бути зупинений, поновлений або продовжений адміністративним органом. При цьому ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] взагалі не передбачає повноважень органів та/або посадових осіб ОМС приймати рішення про зупинення, поновлення адміністративного провадження і продовження строків адміністративного провадження, що обумовлює потребу гармонізації профільного Закону [3] з ЗАП [1] шляхом внесення відповідних змін.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволяє висувати, що за предметом регулювання ЗАП, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ЗКУ співвідносяться між собою як нормативно-правові акти «загального» і «спеціального» правового регулювання суспільних відносин. Відтак в конкуренції правових норм, визначених зазначеними законодавчими актами, ОМС при виконанні повноважень у сфері земельних відносин переважно мають застосовувати спеціальні норми, встановлені профільним Законом та ЗКУ.

Особливості застосування адміністративної процедури при здійсненні ОМС повноважень у сфері земельних відносин обумовлюються потребою врахування та спільного застосування ще двох основних процедур: 1) процедури, що унормовують організаційно-правові форми діяльності ОМС, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 2) земельно-правові процедури, встановлені ЗКУ та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють земельні відносини.

ОМС при виконанні повноважень у сфері земельних відносин застосовують адміністративну процедуру лише у конкретних земельних справах вирішення яких здійснюється шляхом прийняття адміністративних актів (індивідуально-правового характеру). Можливість ОМС згідно ЗАП приймати рішення про: зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження; про відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акта та про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, а також інших рішень у порядку, встановленому ЗАП, свідчить про розширення обсягу повноважень ОМС при регулюванні земельних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

відносин.

Враховуючи вищевикладені аргументи та нормативні посилання ми зазначаємо, що з метою вдосконалення застосування адміністративної процедури ОМС при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин, а також гармонізації положень ЗАП та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно в них внести певні зміни. Наступним кроком для ОМС має бути узгодження Статутів ТГ та Регламентів місцевих рад з порядком застосування адміністративної процедури.

Ми пропонуємо внести наступні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

1) ч. 1 ст. 26 доповнити новими пунктами 60 і 61 такого змісту:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

«60) «приймає рішення про зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

61) «приймає рішення про відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акта, про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру».

2) ч. 4 ст. 42 доповнити новими пунктами 21, 22 і 23 наступного змісту:

4. Сільський, селищний, міський голова:

«21) «приймає рішення про зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

«22) приймає рішення про залишення заяви без руху, надсилання заяви за належністю, про відмову у прийнятті заяви до розгляду у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

23) «приймає рішення про відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акта, про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру».

3) ч. 1 ст. 43 доповнити новими пунктами 21 і 22 наступного змісту:

1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

«21) «приймає рішення про зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

22) «приймає рішення про відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акта та про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру».

4) ч. 15 ст. 46 викласти у новій редакції такого змісту:

«15. Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесій ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Конституції України, цього Закону, законів України «Про статус депутатів місцевих рад», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про адміністративну процедуру» та інших законів. До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні»;

5) ч. 2 ст. 51 доповнити новими пунктами 4 і 5 виклавши їх у наступній редакції:

2. Виконавчий комітет ради:

«4) «приймає рішення про зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

5) «приймає рішення про відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акта, про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру».

6) ч. 1 ст. 55 доповнити новими пунктами 17¹ і 17² наступного змісту:

6. Голова районної, обласної, районної у місті ради:

«17¹) «приймає рішення про зупинення, продовження, закриття адміністративного провадження, про поновлення строків адміністративного провадження у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

«17²) приймає рішення про залишення заяви без руху, надсилання заяви за належністю, про відмову у прийнятті заяви до розгляду у порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру»;

7) останнє речення ч. 13 ст. 59 викласти у наступній новій редакції:

«Рішення ради, яке є адміністративним актом, приймається з урахуванням вимог статті 46 цього Закону».

Ми пропонуємо внести наступні зміни до ЗАП:

1) доповнити ст. 43 новою частиною 5 такого змісту:

«5. У разі не усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається не поданою».

2) викласти абз. 1 ч. 1 ст. 64 у наступній новій редакції:

«1. Адміністративний орган приймає рішення про зупинення адміністративного провадження, у тому числі на вимогу особи, у разі: ».

3) викласти ч. 4 ст. 64 у наступній новій редакції:

«4. Адміністративне провадження відновлюється за ініціативою адміністративного органу або за заявою особи після припинення обставини, що спричинила зупинення адміністративного провадження, про що адміністративний орган приймає відповідне рішення».

Ми пропонуємо внести такі зміни до ЗКУ:

1) ч. 11 ст. 17² виключити, у зв'язку з цим ч. 12 вважати ч. 11.

В цій статті, з огляду на обмежений обсяг викладення, ми детально не розглянули всі особливості застосування адміністративної процедури ОМС при виконанні повноважень у сфері земельних відносин (зокрема, про адміністративне

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

оскарження, про порядок відкликання, визнання недійсним, визнання нікчемним адміністративного акту, а також перегляд адміністративного акту за нововиявленими обставинами та інші). Вочевидь, що ця складна тема є предметом монографічного дослідження, що дозволить дослідити та розкрити всю специфіку діяльності ОМС у даній сфері.

Література

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 11.12.2024 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856> (дата звернення: 09.01.2025).
2. Жуков М. Закон про адміністративну процедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. Асоціація правників України. 03.12.2021 р. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805> (дата звернення: 09.01.2025).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.01.2025).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#n390> (дата звернення: 09.01.2025).
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 08.10.2024 р. № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#n10> (дата звернення: 09.01.2025).
6. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 09.01.2025).
7. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право». К., 2006. 32 с.
8. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ужгород, 2017. 18 с.
9. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 227 с.
10. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
11. Криворучко І.В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.
12. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
13. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. Вісник Акад. упр. МВС. 2008. № 3. С. 6–18.
14. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.
15. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

16. Бойко І.В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 113–122.
17. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. № 5. 2018. С. 151–156.
18. Оксін В. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2020. № 3-4. С. 26-34.
19. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204.
20. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.
21. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
22. Галунько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
23. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с.
24. Мінка Т.П. Адміністративне процесуальне право: навч. посіб. Київ: Право, 2013. 352 с.
25. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2022. № 69. С. 229-236.
26. Міхеєв Мих. В., Міхеєв Мик. В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. Юридичний науковий електронний журнал. No 5. 2021. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2021/44.pdf (дата звернення: 09.01.2025).
27. Авранчук Л.Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. Прикарпатський юридичний вісник. No 6 (41). 2021. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/972> (дата звернення: 09.01.2025).
28. Смокович М. У КАС ВС обговорили новели Закону України «Про адміністративну процедуру». Верховний Суд. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1308456> (дата звернення: 09.01.2025).
29. Нестеренко К.О., Булгакова О.В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2023. № 6. С. 482-486.
30. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру». Авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.
31. Миколенко О. Практичне значення положень ЗУ «Про адміністративну процедуру» (Критичний аналіз). Правова держава. 2022. № 6(47). с. 40-48.
32. Конверський А.Є. Логіка (традиційна та сучасна): Підручник для студентів вищих навчальних закладів. К.: Центр учбової літератури, 2008. 536 с.
33. Бойко І.В. Ініціювання адміністративної процедури. Журнал східноєвропейського права. 2019. № 62. С. 30–37.
34. Цит. за: Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 114.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

35. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 73.

36. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.01.2025).

37. Потапенко С.А. Реалізація сільськими, селищними, міськими радами повноважень у сфері регулювання земельних відносин: теоретичний і практичний аспекти: монограф. Київ: Видавництво «Ліра-К», 2021. 332 с.

38. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 09.01.2025).

39. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 09.01.2025).

40. Потапенко С.А. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. 560 с.

41. Словник української мови. Т. 1 А-В. Редкол. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: вид.-во «Наукова думка», 1970. 799 с.

42. Словник української мови. Т. 2 Г-Ж. Редкол. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: вид.-во «Наукова думка», 1971. 550 с.

43. Словник української мови. Т. 8 П-Р. Редкол. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: вид.-во «Наукова думка», 1977. 927 с.

44. Словник синонімів української мови: В 2 т. Т. 1 А-Н. Редкол. А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головащук та інші. К.: Наукова думка, 2001. 1040 с.

45. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.

46. Видання Ради Європи «Адміністрація і ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). 1996. С. 1.

47. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.01.2023 р. у справі № 808/5496/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108391733> (дата звернення: 09.01.2025).

48. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). 15 p. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9> (дата звернення: 09.01.2025).

49. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 (справа № 1-9/2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text> (дата звернення: 09.01.2025).

50. Юридична енциклопедія: В 6 т. Т.1: А-Г. Редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. 672 с.

51. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.10.2023 р. у справі № 9901/96/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/114685582> (дата звернення: 09.01.2025).

52. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2020 р. у справі № 688/2908/16-ц. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C015115> (дата звернення: 09.01.2025).

53. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.05.2022 р. у справі №

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

154/3345/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104361505> (дата звернення: 09.01.2025).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Олексій Шевченко,
експерт Громадської організації
«Глобальна Організація Союзницького Лідерства»
(Global Organization of Allied Leadership)

Проблеми та законодавчі перспективи захисту земель від незаконної зміни цільового призначення та їх використання із застосуванням технологій штучного інтелекту в контексті реалізації повноважень територіальних громад

Анотація. В роботі досліджуються методи і форми застосування штучного інтелекту (ШІ) у сфері захисту земельних ресурсів, зокрема, ті, що стосуються дотримання вимог щодо їх цільового призначення, зміни цільового призначення та властивостей земель. Аналізуються терміни ефективності та раціональності використання ШІ на різних територіях України. Збройна агресія РФ створює серйозні ризики для державної безпеки у земельних, екологічних та аграрних відносинах, що ускладнює вирощування та обробку сільськогосподарських культур.

Спільним комюніке про основи миру, що проходив 15–16 червня 2024 р. у Швейцарії, було встановлено, що глобальна продовольча безпека насамперед залежить від безперебійного виробництва та постачання продуктів харчування. У зв'язку з цим, вільне, повне та безпечне торговельне судноплавство, а також доступ до морських портів на Чорному та Азовському морях є надзвичайно важливими. Напади на торговельні судна в портах і на всьому маршруті, а також на цивільні порти та цивільну портову інфраструктуру є неприйнятними та катастрофічними для всього світу.

Принципи та основи продовольчої безпеки для світу, жодним чином не можна використовувати як зброю. Українська сільськогосподарська продукція має безпечно та вільно постачатися зацікавленим третім країнам.

Запропоновано необхідність впровадження ШІ для моніторингу за раціональним використанням земель на місцевому рівні, виявлення незаконного будівництва та своєчасного втручання органів державного та місцевого контролю, у разі виявлення незаконних змін у цільовому призначенні земель. Впровадження таких технологій сприятиме зниженню корупції, підвищенню ефективності управління та забезпеченню прозорості процесів у земельній сфері. Це також уможливить мінімізувати втручання людського фактору і забезпечити чітке правове регулювання земельних відносин.

Основна мета розроблення даної наукової проблеми полягає у розробленні та впровадженні загальнодержавної програми з використання ШІ для моніторингу за земельними ресурсами, яка має стати ключовим елементом у стратегії відновлення та розвитку повоєнної України, а також законодавчі пропозиції щодо внесення змін до існуючих нормативно-правових актів у зазначеній сфері на рівні органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: земельні ресурси, місцеве самоврядування, цільове призначення земельної ділянки, децентралізація, територіальна громада, штучний інтелект, раціональне та ефективне використання землі, охорона навколишнього середовища, геостратегічне керування земельними ресурсами.

Вступ

Сучасний стан земельного фонду України, внаслідок тривалої війни РФ проти нашої держави, слід ідентифікувати як напружений, нестабільний та критичний. Війна, використання агрохімікатів, значні викиди вуглецю та аміаку, забруднення підземних вод, фрагментація морського суверенітету, мінімізація продовольчого потенціалу, недосконалість правового регулювання, а також відсутність контролю за станом земель, лише значно погіршують ситуацію з національними багатствами України, особливо земельними ресурсами.

Для держави, територіальних громад та науковців у сфері земельного та аграрного права постає гостра необхідність у запровадженні окремого інституту з контролю за дотриманням цільового призначення земельних ділянок землевласниками та землекористувачами у повоєнний час. З метою успішної реалізації земельної реформи на всій території України та в умовах повномасштабної війни доцільно розробити і впровадити передові технології та механізм правового регулювання відповідних земельних відносин, які адекватно віддзеркалюватимуть потреби держави та органів місцевого самоврядування, у нових повоєнних умовах, а також забезпечуватимуть збалансованість прав власників, землекористувачів та територіальних громад в сьогочасних реаліях, з урахуванням українських національних інтересів та децентралізації влади на місцевому рівні. Досягнення цієї мети можливе за умови оптимізації певних процесів, зменшення бюрократичних перепон, мінімізації корупційних ризиків, а також впровадження методів та засобів штучного інтелекту (ШІ).

Розроблення земельної стратегії України, як основної державної політики у сфері земельного права та аграрних відносин, відображено у відповідному акті стратегічної правотворчості — «Стратегії державної земельної політики України», де відображені головні напрямки відбудови, створення та розвитку методів загальнонаціонального ефективного та раціонального управління природними ресурсами.

Україна завжди була й залишається ключовим суб'єктом забезпечення світової продовольчої безпеки. За підсумками Глобального саміту миру в Швейцарії 15-16 червня 2024 року, у Спільному комюніке зазначено, що глобальна продовольча безпека залежить від безперебійного постачання харчів. Важливо забезпечити вільне та безпечне судноплавство і доступ до портів на Чорному та Азовському морях. Напади на торговельні судна та порти неприйнятні. Продовольчу безпеку не можна використовувати як зброю, а українська сільськогосподарська продукція повинна безпечно постачатися зацікавленим країнам. Однак в сучасному світі слід визначати не лише власну позицію, наголошуючи на тих чи тих постулатах, а й передусім мати необхідний інструментарій до досягнення поставленої мети.

Згідно інформації, яке наводить видання «Forbes», ними були висвітлені статистичні дані у вигляді «Вартості корисних копалин у регіонах України» станом на лютий 2023 року. Посилаючись на їх власні підрахунки та дані офіційних українських джерел: «Мінеральні ресурси України ДНВП «Геоінформ України», «Металічні корисні копалини України», Грінченко, Курило та ін., «Неметалічні корисні копалини України» Михайлов Виноградов та ін. було визначено, що загальний обсяг запасів корисних копалин в Україні складає 111 млрд т, а їх загальна вартість запасів складає 14,8 трлн \$.

Згідно наданої вище інформації, можна підсумувати, що війна триває, в тому

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

числі, за наявні багаті поклади та ресурси України. А тому, крізь призму вищезазначених основ, простежується відповідальне становлення українського народу, інституційної системи, органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) та усіх землевласників та землекористувачів до використання земельних ресурсів ефективно та раціонально, зберігаючи при цьому дотримання принципів захисту найбільшого багатства нашого народу. Українські підприємці, аграрії та територіальні органи, які здійснюють відповідний першочерговий контроль та моніторинг за дотриманням цільового призначення земельних ділянок, повинні комплексно та всебічно підходити до створення та впровадження нових методів, способів та механізмів захисту нашого земельного фонду.

Впроваджуючи один із сучасних методів, які можливо інтегрувати в сферу земельних відносин, стосовно дотримання вимог за зміною та використанням земельних ділянок за цільовим призначенням – є використання ШІ. Основним та головним завданням ШІ є можливість створення на його базі, систем, що здатні інтерпретувати та розуміти візуальну інформацію з навколишнього середовища, а також аналізувати, накопичувати та обробляти інформацію з геоінформаційних систем для відстеження змін у земельному фонді на певній місцевості (на території окремо досліджуваної територіальної громади) щодо цільового призначення земельних ділянок за заздалегідь встановленими критеріями аналізу.

В умовах воєнних дій із дотриманням сучасних трендів у сфері публічного управління земельними відносинами та містобудування існує нагальна потреба у законодавчому регулюванні використання ШІ у сфері дотримання вимог щодо цільового призначення земельних ділянок згідно з їх раціональним та фактичним використанням. Окрім запровадження таких методів і способів, можливо дослідити впровадження методів аналізу та прогнозування стану земельних відносин в окремо досліджуваній територіальній громаді. Так, за допомогою методів ШІ можливо проаналізувати значну географічну територію та основні інфраструктурні об'єкти міста чи району, в тому числі визначивши інфраструктурний потенціал суб'єкта, значення та спроможність об'єктів стратегічної інфраструктури зберігати стійкість в умовах впливу чинників різної природи, а головне — здатність до надання життєво важливих послуг і реалізації суб'єктами життєво важливих функцій. Якщо додатково за методами моделювання та сценарного підходу накласти на них демографічні потреби населення, ресурсний потенціал, зв'язки цієї територіальної громади з іншими суб'єктами соціальної системи, то уможливлується формування рекомендацій щодо оптимізованого, раціонального та ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади з урахуванням нових об'єктів будівництва.

У статті проаналізовано наукові пропозиції В. Ліпкана, що стосуються стратегії відбудови Української Держави та її пріоритетні напрямки в розрізі земельних відносин та раціонального природокористування. Також було досліджено наукові роботи О. Бондара, Н. Кулинич, Г. Бережницької, О. Скидана, О. Дороша, Я. Шевченко, що стосуються раціонального використання земельних ділянок у сфері публічного управління та застосування методів ШІ. Також наведено наукові здобутки Магдалени Вагер, Вальтер Тимо де Фріза, С. Білявського щодо технічних особливостей застосування методів ШІ у галузі агровикористання земель.

Окремо було досліджено положення чинного законодавства, що стосуються раціонального, ефективного та екологічного користування земельними ділянками, в контексті контролю за зміною їх цільового використання у процесі відбудови

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

повоєнної України. Додатково у цьому напрямі було проаналізовано найновітніші способи і засоби, які дозволять контролювати зміну цільового призначення земельних ділянок на базі методів ШІ з урахуванням особливостей для визначених територіальних громад.

Здійснивши аналіз доктринальних джерел, нами встановлено певний рух в напрямі репрезентативності тематики застосування ШІ для вирішення означених вище наукових завдань. Зокрема О. Бондар аналізуючи актуальні проблеми правового та інституційного забезпечення публічного управління в органах місцевого самоврядування у сфері землекористування в Україні, звертає увагу на важливість впровадження сучасних технологій у ці процеси та на необхідність вдосконалення законодавства для ефективного використання земельних ресурсів. П. Кулинич та Г. Бережницька досліджують земельне законодавство та управління земельними ресурсами, зосереджуючись на тенденціях розвитку сільськогосподарського сектору.

Їхні наукові здобутки за останні декілька років видозмінилися та поглибилися. Так багато наукових праць було присвячено саме вивченню ШІ, які допомагають аналізувати значну кількість вже існуючих даних, а також зможуть контролювати видозміни в цих процесах. На прикладі дослідження науковців у сфері ШІ Магдалени Вагер та Вальтер Тимо де Фріза, було окреслено проблеми, де останні дійшли висновку про те, що при ухваленні управлінських рішень у сфері землеустрою ШІ використовують у поєднанні з клітинними автоматами («*Cellular automata*») та дослідженнями операцій («*Operation research*»), що уможливорює автоматизувати процес ведення земельного кадастру та його бази.

Метою дослідження в науковій статті є аналіз, створення та можливість впровадження наукових пропозицій щодо застосування засобів та механізмів ШІ при зміні цільового призначення будь-яких земельних ділянок на території України для унеможливлення порушення основних принципів та норм земельного законодавства. Окрім того, дослідження засобів ШІ, які можуть бути використанні при здійсненні моніторингу земельних ділянок органами державної влади та місцевого самоврядування при ефективному та раціональному використанні можливостей земельних ділянок згідно з їх характеристиками та цільовим призначенням.

Одним із наукових завдань в рамках досягнення проголошеної мети є розкриття можливостей ШІ при використанні його у сфері моніторингу, захисту та дотримання норм, які встановлені законодавством України при використанні GIS-технологій.

При дослідженні окреслених вище питань, які стосуються застосування методів ШІ, у галузі моніторингу за зміною та використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення було застосовано комплекс наукових методів дослідження.

При написанні цієї роботи був застосований основний метод дослідження – юридичний аналіз, який включає в себе вивчення доктринальних джерел науковців у сфері права, аналіз чинного законодавства, звітів, стратегій відбудови та інших офіційних документів, якими регулюються суспільні відносини у сфері контролю за зміною призначення земельних ділянок.

Окрім того, також було застосовано методи геоінформаційного аналізу та моделювання, які уможливають наукове використання різноманітних баз даних та систем для просторового аналізу даних про цільове призначення земельних ділянок, виявлення певних закономірностей і тенденцій у використанні земель, які в майбутньому можуть стати базовими критеріями для застосування механізмів ШІ.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Основна частина

1. Огляд актуальних проблем у сфері дотримання вимог за використанням земель за їх цільовим призначенням на державному та місцевому рівнях.

У ст. 191 Земельного кодексу України (надалі – «ЗК України») надано легальне визначення терміну „*моніторинг земель*” — це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [1].

У рамках системи моніторингу земель здійснюється створення, збирання, одержання, зберігання, оброблення, використання, поширення, охорона, захист та аналіз відомостей та даних про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки.

Для забезпечення прямого виконання норм ЗК України, центральні органи влади, органи місцевого самоврядування, науковці та інші заінтересовані суб'єкти, безпосередньо беруть участь у розробленні та створенні систем, які дозволятимуть відслідковувати стан, якість та використання земель на певній території.

Із розвитком сучасних технологій, можливостей мережі Інтернет, систем передачі великої кількості даних (Big Data), а також швидкого аналізу цих баз про земельний фонд, формується можливість дослідити та запровадити нові підходи та процеси, що стосуватимуться використання земель за цільовим призначенням.

Важливість та недосконалість систем, які існують та діють на території України, можна відобразити на прикладі порушення встановлених правил і приписів будівництва на земельній ділянці в місті Харкові без відповідного цільового призначення та діючих дозвільних документів. Із застосуванням методу «Кейс-стаді» (case study) детальніше проаналізуємо дану ситуацію.

На прикладі новобудови, що розташована на вул. Юлія Чигиріна, 13 у Харкові, остання була визнана незаконною внаслідок моніторингових дій органів прокуратури, які спрацювали в інтересах територіальної громади, як запобіжник подальшого порушення норм земельного та містобудівного законодавства. Згідно з чіткою позицією правоохоронних органів, суд першої інстанції задовольнив позов, передбачивши припинення права власності на квартири та повернення земельної ділянки міській раді.

Однак сторони провадження без узгодження з правоохоронними органами, уклали мирову угоду, яку затвердив суд. Згідно з нею, забудовник зобов'язався сплатити компенсацію за використання землі, оформити необхідні документи протягом 12 місяців, розробити проект землеустрою, укласти договір оренди землі та передати 16 квартир (369 кв.м.) міській раді. Міська рада повинна затвердити документацію та оформити права користування землею протягом 9 місяців. Тобто, фактично, прийняти усі дії та погодження забудовника та прийняти в експлуатацію цей об'єкт.

Укладення цієї мирової угоди створює прецедент для подібних правопорушень у майбутньому та підриває засади правового регулювання у сфері містобудування, земельних відносин та будівництва [3].

За результатом розгляду цієї судової справи за № 922/436/22 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду своєю Постановою від 22 травня 2024 року повністю залишив рішення Господарського суду Харківської області

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

від 18.01.2023 року, де було вирішено:

- визнати незаконними дії державного реєстратора;
- *усунути перешкоди у користуванні* територіальною громадою належною їй *земельною ділянкою шляхом зобов'язання повернути* Харківській територіальній громаді в особі Харківської міської ради земельну ділянку розташовану за адресою: м. Харків, вул. Юлія Чигирин, 13, що має координати поворотних точок з приведенням її у придатний для використання стан, який існував до початку дій щодо самовільного захоплення, включаючи знесення будь-якого самочинно збудованого нерухомого майна, а також поновлення стану ділянки після проведених земельних робіт.

Крім практичної реалізації судового рішення, з огляду на юридичну сторону питання, для дослідження теми з наслідками самовільного та неконтрольованого використання земель території міста Харкова, Верховний суд зазначив, що **укладення мирової угоди** як способу реалізації процесуальних прав **є правом сторони, яке, в свою чергу, згідно процесуального закону неможливо реалізувати, якщо такі дії суперечать законодавству або це призводить до порушення чийось прав і охоронюваних законом інтересів** [2].

Відсутність достатнього територіального контролю посадовими особами місцевого самоврядування та недотримання положень щодо моніторингу за використанням земельних ділянок, а також невиконанням норм і правил щодо відведення та використання земель, встановлення цільового призначення та законодавства у сфері будівництва, спричиняє правові наслідки, що призводять до колізій та прогалин у застосуванні земельного законодавства і фактично безвихідної ситуації, з точки зору, практичної реалізації приписів цього судового рішення.

Існуючі правові механізми захисту, а також колізійні норми у земельному законодавстві, перш за все, не відповідають вимогам воєнного часу. Наявні проблеми з високим рівнем корумпованості в нашій державі, не контрольованістю використання земельними ресурсами в межах територіальних громад, відсутність сучасного уніфікованого наукового-технологічного методу за моніторингом земельного фонду громади, а також випадки рейдерства на території України в сфері земельного регулювання, створюють катастрофічні наслідки для Української Держави, її народу, територіальних громад та земельного фонду, як його основного багатства.

У цьому контексті застосування і використання методів ШІ органами місцевого самоврядування та органами державної влади, є доцільним та дієвим, у разі, якщо будуть забезпечені методи моделювання та симуляції об'єктів, які своєю чергою упереджаватимуть та прогнозуватимуть всі можливі позитивні і негативні наслідки для убезпечення громади від незаконних дій забудовників і тих, хто надає дозвіл на таку нецільову та неконтрольовану забудову територій міст України. Фактично, запровадження ШІ значно знизить рівень корупційних ризиків на місцевому рівні, коли через недосконалість законодавства, корупцію та по інколи колабораціонізм реально порушуються інтереси держави і громад.

Мінімізація людського фактору та зниження впливу посадових осіб місцевого самоврядування на управлінські рішення в галузі земельних відносин, з урахуванням діяльності критичного становлення до норм законодавства, а також попереднє виявлення таких правопорушень на основі даних супутникових знімків - надасть можливість органам контролю нівелювати такі правопорушення, і зобов'яже всіх землекористувачів та землевласників дотримуватися положень у сфері цільового

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

призначення земель, їх охоронних зон та норм містобудування, а у разі спроб їхнього порушення притягати до юридичної відповідальності за замах на вчинення правопорушення.

Прийнятим нормативно-правовим актом, у вигляді Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік» від 16 лютого 2024 р. № 137-р на березень – липень 2024 року, було заплановано здійснення наступних кроків щодо впровадження та розвитку засобів та способів ШІ у сфері публічно-адміністративного контролю в секторах національної економіки України.

Так, Уряд передбачив розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання технологій ШІ в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 року та проекту акта Кабінету Міністрів України щодо затвердження відповідної Державної цільової науково-технічної програми. Ці дії передбачали створення сприятливих умов для розвитку інноваційних технологій із використанням технологій ШІ в пріоритетних галузях економіки, визначення напрямів і основних завдань розвитку технологій ШІ, покращення ситуації в галузі земельних відносин у територіальних громадах та запровадження механізму державної підтримки, що допоможе підвищити економічний потенціал України на європейському просторі та зміцнити її позиції на світовому ринку [3].

2. Аналіз доступних способів захисту земель від незаконної зміни та використання цільового призначення за допомогою штучного інтелекту на рівні територіальних громад.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання технологій штучного інтелекту в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 року» від 13 квітня 2024 р. № 320-р було визначено перелік пріоритетних галузей економіки, в яких використовуються **технології ШІ**: - машинобудівна галузь; - хімічна та нафто-хімічна галузь; - вугільна промисловість; - оборонна промисловість; - ядерна промисловість; - наукова та науково-технічна діяльність; - сільське господарство; - охорона здоров'я.

На жаль, навіть із цього переліку, вбачається не зовсім адекватне ставлення до мети України щодо формування високотехнологічного виробництва, космічної галузі, нанотехнологій і потрапляння України до країн шостого технологічного укладу, а також своєчасного та належного реагування на земельні та екологічні виклики, що склалися в територіальних громадах на рівні місцевого самоврядування.

Згідно з цією програмою, основними **проблемами для використання ШІ** було визначено: - недосконалість ідентифікації технологій штучного інтелекту з урахуванням потреб і вимог пріоритетних галузей економіки; - відсутність критеріїв проведення оцінки результатів і загроз використання технологій ШІ в пріоритетних галузях економіки; - відсутність стандартизації вимог до технологій ШІ, що використовуються в пріоритетних галузях економіки; - недосконалість розподілу обов'язків користувачів технологій ШІ в пріоритетних галузях економіки; - недосконалість критеріїв попередньої перевірки відповідності технологій ШІ вимогам до послуг, які повинні надаватися ШІ в пріоритетних галузях економіки; - недосконалість механізму здійснення контролю за використанням технологій ШІ; - відсутність концептуальних засад реалізації державної політики щодо розвитку галузі ШІ в пріоритетних галузях економіки [6].

Окремо слід навести, останні результати досліджень компанії

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

Marketsandmarkets, де було зазначено, що ринок ШІ демонструє швидку траєкторію зростання, за оцінками, значне зростання ринкової вартості приблизно з 214,6 млрд. доларів США у 2024 році до 13 339,1 млрд. доларів США до 2030 року. Ця феноменальна тенденція до зростання, що характеризується вражаючим зростанням у 35.7 % між 2024 – 2030 роками зумовлений значним прогресом у обчислювальній потужності та доступності даних, що дозволяє використовувати більш складні алгоритми та моделі ШІ, сприяючи сприятливому середовищу для інновацій [7].

Наразі наголосимо, що за даними цього інформаційно-аналітичного порталу, однією з провідних галузей ринку ШІ залишається **сфера раціонального та ефективного використання земельних ділянок**.

Згідно з даними Звіту, до галузі сільського господарства із застосуванням засобів передових ШІ, будуть застосовані в: - моніторингу посівів і прогнозування врожайності; - «точне землеробство» (Precision Farming); - аналіз ґрунту та управління поживними речовинами; - виявлення шкідників та хвороб; - оптимізація зрошення та управління водними ресурсами, тощо.

На наш погляд, важливим напрямом використання ШІ може стати прогнозування рівня володіння рідкоземельними металами, промисловими можливостями щодо їх перероблення і вплив на світові ринки як важливий фактор політичного впливу та стратегічного потенціалу держави, а також окремо визначених територіальних громад, які володіють такими ресурсами.

Враховуючи важливість впливу ШІ на розвиток у сфері раціонального та ефективного використання землі та відповідно до затвердженої національної концепції, необхідно розробити та впровадити чіткі механізми правового регулювання з метою здійснення ефективного управління земельними ресурсами, в тому числі і через раціональний моніторинг встановлення та зміни цільового призначення земель на місцевому рівні.

Доцільно на *національному та місцевому рівнях* запровадити систему моніторингу земель за їх цільовим призначенням можливо за допомогою методів, які будуються та ґрунтуються на базі «Точного землеробства».

Визначення поняття «Точне землеробство» збігається із принципами та функціями, що поставлені перед контролем та моніторингом земель за їх цільовим призначенням у містах України. Так, «Точне землеробство», можливо зобразити, як комплексну високотехнологічну систему сільськогосподарського менеджменту, що включає в себе: - технології глобального позиціонування (GPS); - географічні інформаційні системи (GIS); - технології оцінки врожайності (Yield Monitor Technologies); - технологію змінного нормування (Variable Rate Technology); - технології дистанційного зондування землі (ДЗЗ) і рішення технології «інтернет речей» [9].

У разі інтеграції вищенаведеного функціоналу, необхідно також врахувати дослідження питання стосовно запровадження методів та засобів ШІ у сфері земельних та аграрних відносин, а також публічного управління з метою дотримання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Це має охоплювати два головних аспекти:

а) цінність, що лежить в основі технології: хто може використовувати дані та з якою метою;

б) розгортання технологічних систем, що можна віднести до технічних аспектів впровадження інструментів ШІ, наприклад тих самих «чат-ботів», які також

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

можуть впливати на рівень витонченості та складності надання послуг.

Проте, у межах розвитку ШІ на галузь дослідження питання в сфері отримання даних із картографічних баз та супутникових знімків необхідно також врахувати окремі аспекти впровадження для застосування таких засобів ШІ.

Під час аналізу української та міжнародної літератури, наукових праць різних вчених та дослідників у сфері використання ШІ для регулювання діяльності, пов'язаної з державним та місцевим управлінням, можна виділити основні аспекти застосування таких механізмів контролю, а саме дотримання принципів:

- *конфіденційності інформації та їх персональних даних*, землевласників та землекористувачів, які полягають у нерозголошенні їх видів, цілей та можливостей, що ґрунтується на провадженні їх діяльності;

- *балансу публічної та приватної інформації*, що виявляється у цінності конкретно визначених земельних ділянок та їх характеристик відповідно до їх цільового призначення та розташування;

- загальнодержавного та децентралізованого (регіонального) управління та контролю засобів впливу на сумнівне чи невідповідне використання, де об'єднані територіальні громади за допомогою місцевих жителів, проводять заходи з контролю за діяльністю землекористувачів та землевласників в межах міста, села, селища, що є основою для подальшої розбудови принципів громадського суспільства в Україні;

- критичного аналізу та дослідження даних, які зумовить найбільш ефективне та раціональне використання конкретних земельних ділянок, на основі аналізу: територіального знаходження, географічного розташування, якості ґрунтів, оточуючого середовища та потреб держави, громад і місцевих жителів загалом.

Вплив інформаційних інновацій на ефективність управління земельними ресурсами в Україні стає ключовим аспектом сучасної земельної та аграрної політики, оскільки відзначається важливістю забезпечення сталого та ефективного використання цих ресурсів для забезпечення розвитку аграрного сектору. Розроблення та впровадження сучасних інформаційних систем, таких як геоінформаційні системи (ГІС), інтегровані бази даних і системи дистанційного зондування Землі, уможливорює підвищення прозорості та контролю за використанням земель [10].

3. Застосування провідних інформаційних технологій та геоінформаційних систем у сфері захисту земель за допомогою методів штучного інтелекту

У питаннях дослідження та застосування ШІ в галузі публічного управління земельними відносинами, а також у сфері контролю та моніторингу використання та зміни цільового призначення земель, виділимо найпоширеніші інформаційні технології, розроблені на основі ШІ.

Найбільш перевірені та популярні інформаційні технології: - технології доповненої реальності (Augmented Reality – AR); - хмарні технології (Cloud Technology); - технології Big Data; - колективний інтелект (Swarm intelligence); - блокчейн (Blockchain, Block chain); - 3D-принтери; - Spectrum Technology Platform, тощо [8].

Додатковою прерогативою використання ШІ є те, що за його допомогою можливо сформулювати матриці ефективності залежно від змісту земельних стратегем і геостратегії Української Держави з урахуванням багатокритеріального моделювання геостратегічного ландшафту, прогнозування імовірностей настання тих чи інших подій і відпрацювання відповідних сценаріїв. Масштабні дослідження із

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

уведення ШІ у склад правовідносин були здійснені І. Діордіцею, який досліджував питання «*кібернетичної топології*» – просторово-часові параметри кіберпростору, який породжується під час взаємодії людей у кіберпросторі один із одним, так само як і взаємодії людини зі ШІ в рамках даного простору [11].

В рамках дослідженої геостратегії України на найближчі роки, серед найактуальніших еколого-економічних питань в агросфері є розробка, вдосконалення і широке впровадження геоінформаційних систем (GIS), які б ефективно допомагали:

- вести державний земельний кадастр, реєструвати права на земельні ділянки та просторові дані про земельний фонд;
- формувати численні банки даних про екологічні, агрохімічні, соціально-економічні та інші особливості агроландшафтів, районів і регіонів сільськогосподарського виробництва;
- визначати оптимальні розміри агропідприємств і землеволодінь з еколого-економічної точки зору;
- забезпечувати комп'ютерну обробку й оперативне використання великого обсягу різноманітної картографічної агроекологічної інформації для організації ефективного управління сільськогосподарським виробництвом з урахуванням екологічного імперативу;
- контролювати ефективне використання земельного фонду в межах територіальної громади, для своєчасного та дієвого реагування на наявні земельні та екологічні порушення, в межах повноважень посадових осіб Органів місцевого самоврядування за допомогою методів ШІ.

Нині потенціал використання GIS інтегрується зі значною потребою в них, наслідком чого є швидке зростання їхньої популярності. Разом із тим слід зауважити, що ГІС — це не більш, ніж інструмент. Візуалізуючи дані у вигляді якоїсь просторової статистики, картографічного зображення, можна домогтися більшої наочності і розуміння ситуації для експертного аналізу. GIS не підмінює систему управління, оскільки ця система є, насамперед, рухом інформації і деякого правила взаємодії об'єктів, що беруть участь у її зборі й обробці для прийняття рішень. Дані функції реалізує інша технологія — штучного інтелекту [12].

Працюючи з GIS, формується можливість виводити на монітор комп'ютера одну чи більше цікавих карт (схем, планів і т. д.). За цих умов можна легко змінювати детальність зображення, збільшуючи або зменшуючи окремі елементи карти. Наприклад, вибравши на карті міста потрібний будинок, можна вивести його крупним планом і розглянути шляхи під'їзду до будинку.

Є можливість керувати тематичним складом зображуваної інформації. Скажімо, на карті корисних копалин можна відключити видимість непотрібних у даний момент видів викопних ресурсів і річкової мережі, залишивши тим часом видимою дорожню мережу. Вказавши об'єкт на мапі, можна одержати інформацію про нього. Наприклад, вказавши об'єкт нерухомості, можна довідатись про його вартість, хто є його власником, який стан об'єкта й ін.

Вибравши промислове підприємство, розташоване поблизу, можна отримати дані про його профіль, вплив на екологічну ситуацію району тощо. Ряд геометричних характеристик об'єктів (довжину вулиці, відстань між містами, площа лісового масиву) можна виміряти безпосередньо на екрані, використовуючи засоби GIS.

З іншого боку, можна використовувати GIS як пошукову систему. У цьому разі складається відповідний запит, у якому перелічуються властивості об'єктів, що цікавлять, а система виділяє на мапі придатні об'єкти. Наприклад, працюючи з ГІС

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

кадастру земельних ресурсів, можна зажадати показати на мапі земельні ділянки площею не менше 10 соток, розташовані не далі, ніж 3 км від залізничної станції й водночас не далі, ніж 1 км від прилеглих водойм [13].

Виявлення та пошук вже існуючих геоінформаційних технологій, що використовуються провідними аграрними державами світу, є дослідженням питання інтеграції засобів ШІ як на регіональному, так і на державному рівнях для вертикальної (між різними рівнями управління) та горизонтальної (між господарствами або організаціями одного рівня) координації дій.

Серед провідних компаній, що надають такі послуги, відзначимо «Cropio» (США/Німеччина), «eLeaf» (Голландія), «PrecisionAgriculture» (Австралія), «Astrium-Geo» (Франція). Ці платформи дозволяють оперативно стежити за станом міст, селищ, полів, отримувати прогнози щодо потреб містобудування за критичними сферами управління, врожайності полів, а також отримувати інформацію про відповідність призначення об'єктів згідно з їх розташування на земельних ділянках з відповідним цільовим призначенням та ринками сільгосппродукції тощо.

Додатково, можливо проаналізувати діяльність корпорації «Satellite Imaging Corporation» (SIC), яка об'єднує ортотрансформовані супутникові зображення з витягнутими векторними даними та наданими клієнтом геопросторовими даними для створення єдиних GIS-карт, багатих даними для різноманітних галузевих застосувань, включаючи: - сільське господарство; - боротьбу зі стихійними лихами; - енергетику; - дослідження станів ґрунтів; - містобудівні обмеження при проектуванні; - моніторинг навколишнього середовища, включаючи контроль за цільовим призначенням земельних ділянок та їх раціональним використанням.

Програмне забезпечення SIC, в основі своєї системи включає дані GIS-технології, для досягнення багаторівневих результатів для багатьох типів аналізу та управління, що можуть стосуватися проекту, який буде започатковано для контролю та моніторингу за зміною цільового призначення земельними ділянками за допомогою методів ШІ (на прикладі Мал. № 1) [14].



Мал. 1. Схема використання вилучення слідів будівель AI/ML і класифікація даху, з умовою накладення допустимого виду використання на земельних ділянках. (Авторське право на зображення © Satellite Imaging Corporation. Всі права захищені.)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

На прикладі цього малюнку, за допомогою засобів та методів ШІ, можливо встановити критерії для допустимого виду використання земельних ділянок, на підставі діючого «Класифікатору видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила їх застосування» [13].

Відповідно до нього на території житлової забудови згідно з принципами раціонального та ефективного використання земель можливо та доцільно використовувати земельні ділянки з наступними кодами цільового використання (Таблиця № 1).

Код згідно з Класифікатором видів цільового призначення земельних ділянок	
Переважні (основні) види використання земельних ділянок (цільового призначення) в зоні територій житлової садибної забудови	Супутні види використання земельних ділянок (цільового призначення) в зоні територій житлової садибної забудови
1. Для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) (02.01); 2. Для забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини (08.01).	1. Для будівництва індивідуальних гаражів (02.05); 2. Для колективного гаражного будівництва (02.06); 3. Для будівництва і обслуговування паркінгів та автостоянок на землях житлової та громадської забудови (02.09); 4. Земельні ділянки загального користування, які використовуються як внутрішньоквартальні проїзди, пішохідні зони (02.12); 5. Для будівництва та обслуговування будівель закладів освіти (03.02); 6. Для будівництва та обслуговування будівель закладів охорони здоров'я та соціальної допомоги (03.03); 7. Для будівництва та обслуговування будівель закладів культурно-просвітницького обслуговування (03.05); 8. Для будівництва та обслуговування будівель екстериторіальних організацій та органів (в частині резиденцій) (03.06); 9. Для будівництва та обслуговування будівель торгівлі (03.07); 10. Для будівництва та обслуговування об'єктів туристичної інфраструктури та закладів громадського харчування (03.08); 11. Для будівництва та обслуговування будівель закладів комунального обслуговування (03.13); 12. Для будівництва та обслуговування будівель закладів побутового обслуговування (03.12); 13. Для розміщення та постійної діяльності органів і підрозділів ДСНС (в частині об'єктів, які не потребують встановлення санітарних обмежень на прилеглі території) (03.14); 14. Для збереження та використання пам'яток природи (04.10); 15. Земельні ділянки іншого природоохоронного призначення (земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність, та які надаються для збереження і використання цих об'єктів, проведення наукових досліджень, освітньої та виховної роботи) (05.01); 16. Для будівництва та обслуговування об'єктів фізичної культури і спорту (07.02); 17. Земельні ділянки загального користування, які використовуються як зелені насадження загального користування (07.08); 18. Для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд технічної інфраструктури (виробництва та розподілення газу, постачання пари та гарячої води, збирання, очищення та розподілення води) (11.04);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

	19. Для розміщення та експлуатації об'єктів і споруд електронних комунікацій (13.01); 20. Для розміщення та експлуатації будівель та споруд об'єктів поштового зв'язку (в частині поштових відділень) (13.02); 21. Для розміщення та експлуатації інших технічних засобів (13.03); 22. Для розміщення, будівництва, експлуатації та обслуговування будівель і споруд об'єктів передачі електричної енергії (в частині розміщення об'єктів розподільчих мереж) (14.02).
--	---

Табл. 1. Види цільового призначення (використання) землі, що допустимі у зоні території житлової садибної забудови відповідно до чинного Класифікатору в Україні.

За допомогою ШІ та використовуючи такий інструментарій, як GIS-технології, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування мають можливість:

- *значно підвищити оперативність всіх етапів роботи з просторово-розподіленими даними*, від введення вихідної інформації до її аналізу та прийняття рішень. А отже безпосередньо та швидко дізнатися про відповідність конкретного розташування земельної ділянки та її цільового використання;

- *використовувати сучасні електронні геодезичні засоби та системи глобального позиціонування (GPS)* для введення і оновлення інформації в базі даних, що дозволяє постійно мати найточнішу і актуальну інформацію;

- *оптимізувати процеси, які будуть застосовані на підставі даних GIS з використанням штучного інтелекту* та компетентних фахових спеціалістів, що зможуть у короткі терміни аналізувати відповідні данні про нецільове використання чи зміну призначення земельних ділянок, а також як наслідок фіксувати таку інформацію також за допомогою вже існуючих Блокчейн-технологій, що забезпечить неможливість видозміни таких даних.

Подальше використання ШІ у галузі земельних ресурсів для виявлення нераціонального використання землі може враховувати сучасні політики щодо управління технологіями ШІ, зокрема Стратегії корпусу морської піхоти США у галузі штучного інтелекту 2024 (US Marine Corps Artificial Intelligence Strategy 2024).

Метою та цілями цієї прийнятої Стратегії, кожна з яких містить необхідні завдання, є успішне досягнення результату. Базою для цих цілей є визначення п'яти пріоритетних напрямків, що дозволять використати ці принципи, як основу для запровадження ШІ у сфері земельного права з напрямку раціонального використання землі.

Основні цілі для ШІ, які можуть бути використання у сфері земельного права на основі вищезазначеної стратегії:

1. Узгодження місії (використання ШІ в межах місцевої щільної забудови або на землях сільськогосподарського призначення).

2. Компетентна робоча сила (провідні спеціалісти органів самоврядування в земельного та містобудівного права або приватні виконавці агроземлеробства, які залучаються в галузі сільського господарства).

3. Масштабне розгортання ШІ (створення відповідної стратегічної інфраструктури для запровадження ШІ, розроблення ефективної законодавчої бази, в тому числі: нормативів, положень та стандартів, що забезпечить ухвалення науково обґрунтованих, надійних, швидких та ефективних рішень).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

4. Управління ШІ (розроблення чіткої структури та алгоритму дій для нагляду та застосування відповідальності у разі невиконання цілей та методів використання ШІ).

5. Партнерства та співробітництво у сфері застосування ШІ (встановлення та зміцнення партнерства та співпраці, у сфері застосування ШІ що сприятиме обміну знаннями, ресурсами та технологіями для розвитку раціонального та ефективного використання землі).

Отже, впровадження цієї Стратегії може стати підґрунтям, для початку використання ШІ в Україні для використання та збереження української землі в повоєнний стан на рівні органів місцевого самоврядування в межах їх реалізації повноважень у відповідних територіальних громадах.

Окремо варто, також зупинити свою увагу на дослідженні, технології - ***Spectrum Technology Platform***. Загалом ця технологічна платформа Spectrum складається з сервера, на якому працює кілька програм. Ці програми забезпечують різноманітні функції, такі як перевірка адреси, геокодування та розширений синтаксичний аналіз тощо.

На прикладі головного продукту цієї системи встановлено функцію, яка стандартизує відповідні адреси відповідно до поштових стандартів. Додатково, виконуючи свою головну функцію, можливо передбачити, функцію перевірки податкової належності. Так, встановивши утиліт - Spectrum Enterprise Tax, на своїй базі даних визначає податкові юрисдикції, які застосовуються до певної поштової адреси. Додатково встановивши програмне забезпечення Context Graph, можливо надавати моделі графіків та візуалізацію даних. Особливістю даної системи, є те, що вищенаведені продукти згруповані разом для вирішення загальних бізнес-завдань та ліцензовані разом у пакетах.

Вивчаючи, цю систему можливо впровадити саме контроль за зміною цільового призначення земельних ділянок на базі цієї системи, використовуючи вже створену основу «Публічної кадастрової карти», встановивши чіткі критерії, за якими можливо змінити цільове призначення земельних ділянок або відслідкувати та як наслідок перевірити, сумнівні видозміни у таких змінах.

Висновки

Дослідження питання застосування різних методів та форм ШІ у сфері дотримання використання земель за цільовим призначенням, зміни їх цільового призначення та властивостей, а також дослідження строків ефективності їх використання та раціональності на певній місцевості є важливою складовою геостратегії України та уможливить знизити ризики корумпованості суб'єктів, які безпосередньо беруть участь у публічно-управлінських рішеннях та заходах контролю.

Наразі констатуємо: внаслідок збройної агресії та триваючої війни РФ проти Української Держави формуються серйозні ризики для державної безпеки у сфері реалізації державної політики у сфері дотримання законодавства щодо земельних, екологічних та аграрних відносин, а також продовольчої політики. Це зумовлено ускладненням вирощування та обробки сільськогосподарських культур на таких землях їх власниками та землекористувачами, особливо тих, що мають значення для продовольчого сектору економіки.

Важливими є ефективне правове регулювання як бази для створення підґрунтя у сфері державного та місцевого управління та контролю за земельними ресурсами. Нині технічні можливості і наповненість таких кадастрових баз дозволяє

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

створити підсистему, яка регулюватиме зміну цільового призначення землі, без втручання людського фактору.

Впровадження методів ШІ для зміни цільового призначення земель може бути реалізоване на основі прикладів, які вже були застосовані на окремих територіях України, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 382 від 25.04.2023 року, було запроваджено експериментальний проект із відновлення населених пунктів, які постраждали від агресії російської федерації [14].

Отже використовуючи GIS, методи ШІ, алгоритми нейронної мережі машинного навчання (ML) і методи супутникового дистанційного зондування, автоматичного виділення будь-яких об'єктів та їх виявлення на супутникових зображеннях, може прискорити та зменшити вартість процедури моніторингу за раціональним та ефективним використанням земельних ділянок.

Виявлення самочинно побудованих та не відповідних об'єктів на земельних ділянках в межах територіальних громад, дасть змогу ефективно та вчасно відслідковувати зміни в цільовому призначенні земельних ділянок, попереджаючи порушення у сфері земельного та містобудівного законодавства.

Для уникнення схожих ситуацій в майбутньому, можливо запровадити вищезазначені функції та засоби контролю за цільовим призначенням землі, які, насамперед, є важливими для подальшої реалізації повноважень посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, що відповідають за дотримання вимог у сфері раціонального та ефективного використання земель та їх призначенням під час реалізації земельної реформи в Україні та реформи з децентралізації. Паралельно, вони мають дотримуватися вимог основних законодавчих актів, що регулюють земельні відносини, зокрема ЗК України, законів України «Про охорону земель», «Про регулювання містобудівної діяльності» та інших.

Запровадження засобів та методів застосування ШІ, цифрова трансформація земельних ресурсів, впровадження новітніх досягнень у сфері виміру якості ґрунтів та їх раціональне і ефективне використання згідно з потребами секторів економіки має стати ключовою та пріоритетною ідеєю — головною рушійною силою, що має забезпечити в майбутньому чітке правове регулювання цих відносин, а також неухильне дотримання законів, які регулюють відносини у сфері функціонально-цільового допустимого використання землі, на всій території України відповідно до визначеного географічного розміщення.

Перспективу дослідження визначеного кола питань доцільно розбити на декілька основних напрямів, які включають в себе: науковий, практичний, правовий, стратегічний, безпековий, економічний, природоохоронний та екологічний напрями.

Правовим результатом впровадження цих процесів має бути розроблена та схвалена державними органами в цій сфері програма. Вкрай гострим та важливим є створення кардинально нового нормативно-правового акту, у вигляді загальнодержавної програми.

Нами пропонується створення — **«Загальнодержавної програми впровадження системи аналізу за контролем та використанням земельних ділянок згідно їх цільового призначення, а також їх зміною, з використання засобів і методів штучного інтелекту на базі геоінформаційних систем».**

Створення цієї програми чітко вже передбачено в рамках схваленої «Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання технологій штучного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

інтелекту в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 року», яка, своєю чергою, передбачає розвиток та впровадження механізмів у сільське господарство, в тому числі земельних та аграрних відносин загалом.

Дослідження цього питання обмежене оглядом та аналізом впроваджених наявних та майбутніх засобів і способів щодо механізмів, який дозволять виявити переваги та недоліки GIS-систем, штучного інтелекту вже з використання наявних баз даних, які діють на території України.

Практичною складовою та можливим алгоритмом дій, за яким може бути реалізований проєкт щодо впровадження методів і засобів ШІ щодо контролю за використанням земель відповідно до їх призначення, може бути використаний вже наявний механізм блокування податковими органами наданих податкових накладних від суб'єктів оподаткування, відповідно до якого, система в автоматичному режимі блокує «ризикові» податкові накладні, що підпадають під відповідні встановлені для цієї мети «критерії ризиковості». Наслідком такого блокування є – зупинення реєстрації податкових накладних і надання додаткових пояснень та документів, що конкретна операція відповідає дійсності та має на меті проконтролювати такі фінансові дії. Після цього, регіональна комісія податкового органу, або встановлює відповідність, або відхиляє реєстрацію, у зв'язку із наявними невідповідності законодавству чи фактичним даним, які були надані суб'єктом.

Створення та розроблення ефективних стратегій відбудови повоєнної України в контексті сучасних умов та власного національного потенціалу, а також досягнення цілей, у вигляді реалізації проєкту по контролю у сфері цільового використанню землі є надважливим завданням в контексті розроблення запропонованої нами вище програми.

Практичним результатом реалізації запропонованої нами програми буде:

- стратегічна перевага Української Держави у сфері трансформаційних процесів, що увиразняться у реформі та впровадженні передових сучасних систем за контролем, якістю та ефективним використання земельного фонду України з урахуванням її кліматичної складової та людського потенціалу, а головне — українських національних інтересів;

- створить позитивну динаміку у сфері сприйняття землекористувачів та землевласників для максимального захисту їхніх прав власності, користування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту їх права власності;

- підвищення довіри до органів державної влади та посадових осіб місцевого самоврядування під час проведення такої земельної реформи, що мінімізує втручання у ці процеси, будь-яких інших осіб, в тому числі через механізми наглядових рад, представників транснаціональних корпорацій за контролем їх законності та публічного адміністрування;

- зменшення бюрократичних бар'єрів для раціонального та ефективного в інтересах Української Держави використання землі, з урахуванням лімітованого людського втручання в зміну цільового призначення землі;

- прискорення інфраструктурного розвитку України, у сфері раціонального та найбільш ефективного відновлення постраждалих територій внаслідок бойових дій, формування наукомістких виробництв та трансформація України із ресурсної у промислову і високотехнологічну державу;

- запровадження та використання чітких, однозначних та заздалегідь встановлених критеріїв (показників, індексів та індикаторів), якими керуватимуться

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

програми штучного інтелекту для встановлення факту раціональності використання та зміни цільового призначення конкретної земельної ділянки;

- доступність, прозорість та юридична закріпленість таких процедур на загальнодержавному рівні, надасть змогу залучити значну кількість як українських, так і іноземних інвесторів у земельну та аграрну сферу, для надання грантів, коштів на створення аграрної країни з великим потенціалом, з повернення на провідні позиції у сфері глобальної продовольчої безпеки по всьому світу;

- прозорості та доступності авторизованим суб'єктам за будь-якою зміною або використанням з урахуванням конфіденційності та захисту персональних даних для врегулювання прогалин під надання доступу до таких даних;

- попередження порушення правил та норм, які стосуються використання земельних ділянок не за їх цільовим призначенням, дотриманням норм, які стасуватимуть самовільного та незаконного будівництва у межах земельних ділянок на певній території.

Також відмітимо, що реалізація даної програми має враховувати чинники не лише правового, а й передусім політичного характеру, адже надмірні боргові державні зобов'язання перед зовнішніми кредиторами, транснаціональними корпораціями, корумпованість державних чиновників, відсутність прозорості та легалізованої геостратегії нашої країни формують достатні умови для використання в стратегічній перспективі української землі та надр Української Держави як активу, яким будуть повертати або робити спроби щодо повернення собі фінансових ресурсів визначені вище нами суб'єкти.

У рамках цієї програми також пропонується **внести законодавчі зміни**, що дозволять легалізувати використання методів і даних ШІ в публічному управлінні та дати початок розвитку цього методу моніторингу та контролю за раціональним використанням земель.

Нами пропонується **внести зміни до ч. 4 ст. 20 ЗК України**, виклавши її в наступній редакції:

«4. При внесенні до Державного земельного кадастру відомостей про встановлення або зміну цільового призначення земельної ділянки належність земельної ділянки до відповідної функціональної зони визначається за даними Державного земельного кадастру за допомогою засобів, способів і методів штучного інтелекту відповідно до критеріїв, які окремо визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Доповнити ст. 192 ЗК України частиною сьомою такого змісту:

«7. Під час здійснення моніторингу земель можуть застосовуватися методи штучного інтелекту, включаючи автоматизовану обробку даних та використання алгоритмів машинного навчання для аналізу інформації про стан земельних ресурсів та раціонального й ефективного використання земель відповідно до встановленої класифікації та критеріїв, що окремо будуть визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Застосування таких методів повинно відповідати вимогам цього Кодексу, Закону України «Про Державний земельний кадастр», Закону України «Про охорону земель» та чинного законодавства України, забезпечувати об'єктивність і

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

достовірність отриманих результатів, а також дотримання прав громадян на захист персональних даних».

Внести зміни до ЗУ «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI у ч. 2 ст. 21 «Підстави та основні вимоги щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру» доповнивши її абзацом 6 наступного змісту:

«Під час встановлення та/або зміни цільового призначення земель застосовуються методи штучного інтелекту, включаючи автоматизовану обробку даних та використання алгоритмів машинного навчання для аналізу інформації про стан земельних ресурсів та раціонального й ефективного використання земель, а також відсутності критеріїв ризиковості для здійснення таких дій, відповідно до встановленої класифікації та критеріїв, що окремо будуть визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Під час реалізації впровадження цих змін, до вищезазначених актів, необхідно паралельно вносити відповідні технічні правки до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 № 1051, яка вже була раніше зазначена в цій роботі.

Внести зміни до ЗУ «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV у статтю 54 доповнивши її частиною дванадцятого такого змісту:

«При встановленні або зміні цільового призначення земель можуть застосовуватися засоби, способи і методи штучного інтелекту відповідно до критеріїв, які окремо визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ці технології можуть бути використані для автоматизованого аналізу даних, моделювання та прогнозування наслідків змін цільового призначення земель, а також для забезпечення прийняття обґрунтованих і ефективних рішень щодо застосування відповідних змін земельних ділянок».

Доповнити ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» п. 34-2 наступного змісту: «прийняття рішень щодо застосування методів та способів, які засновані на базі штучного інтелекту, у сфері моніторингу, контролю за раціональним, ефективним використанням та охороною земель».

Внести зміни у підпункт 10 п. "б" ч. 1 ст. 33 цього ЗУ та викласти його у новій редакції: «здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом, використовуючи при цьому методи та засоби штучного інтелекту, що затверджені окремою Постановою Кабінету Міністрів України».

Тож застосування ШІ також уможливить створити умови для мінімізації впливу політичних рішень та посадових осіб місцевого самоврядування на ефективне управління земельними ресурсами України як найцінніше багатство її народу.

Земля для народу, як мова для нації.

Тож ШІ також ідентифікується нами і в якості надійного захисного механізму збереження не лише територіальної цілісності, а й земельного та надрового, ресурсного потенціалу Української Держави відповідно до її стратегічних національних інтересів.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 22.05.2024 року № 922/436/22. Єдиний державний реєстр судових рішень // URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119557509>.
3. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави. монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2024. 830 с.
4. Спільне комюніке про основи миру // URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilne-komyunike-pro-osnovi-miru-91581>. Дата звернення: 18.07.2024.
5. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік» від 16 лютого 2024 р. № 137-р. // URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>. Дата звернення: 18.07.2024.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання технологій штучного інтелекту в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 року» від 13 квітня 2024 р. № 320-р. // URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-naukovo-tekhnichnoi-prohramy-z-vykorystannia-s320130424>. Дата звернення: 18.07.2024.
7. Аналітична стаття з платформи конкурентної розвідки та дослідження ринку «MarketsandMarkets» // URL: <https://www.marketsandmarkets.com/> Дата звернення: 18.07.2024.
8. Інформаційно-аналітична стаття з «SuperAgronom» // URL: <https://superagronom.com/slovník-agronoma/tochne-zemlerobstvo-id18871>. Дата звернення: 18.07.2024.
9. Skydan O.V., Dankevych V. Ye., Fedoniuk T. P., Dankevych Ye.M, Yareмова M. I. (2022) European green deal: Experience of food safety for Ukraine. International Journal of Advanced and Applied Sciences, 9(2) Pages: 63-71.
10. Ліпкан В. А., Шевченко О. О. Огляд нових спрощених механізмів у сфері контролю за зміною цільового призначення земельних ділянок. Право і суспільство. 2024. № 3.
11. Діордіца І. В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.
12. Дорош О. С. Інвентаризація земель: методичні підходи до її проведення. Агросвіт. 2015. № 11. С. 24-30.
13. Шевченко Я. О., Білявський С. Г. Сучасний стан і перспективи використання ГІС-технологій в агросфері й агроекологічній освіті. Наукові записки НаУКМА. 2001. Т. 19: Біологія та екологія. С. 93-97.
14. Малюнок 1. Дані з сайту корпорації супутникових компаній // URL: <https://www.satimagingcorp.com/>.
15. Таблиця 1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру (додатки 2-64 до Порядку) від 17.10.2012 № 1051 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051%D0%B1-2012-%D0%BF#Text>. Дата звернення: 18.07.2024.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.).

внаслідок збройної агресії Російської Федерації» № 382 від 25.04.2023 року // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2023-%D0%BF#Text>. Дата звернення: 18.07.2024.

17. Закон України «Про Державний земельний кадастр від 07.07.2011 № 3613-VI. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#top>.

18. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Офіційний сайт Верховної ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

[illegible]

[illegible]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Електронне наукове видання

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

Збірник тез доповідей
Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції
(м. Київ, 17 січня 2025 р.)

Відповідальні за випуск:
*Я.В.Журавель, О.В.Батанов,
В.В.Кравченко*

Комп'ютерне верстання: *Я.В.Журавель*
Формат 60x84/16.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи КВ № 21787-11687ПР від
21.12.2015 р.

Видавець і виготовлювач —
Академія праці, соціальних відносин і туризму,
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187.
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45;
e-mail: edit@socosvita.kiev.ua