



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна



Національна академія
правових наук України



Юридичний факультет
Кафедра конституційного
і муніципального права

Науково-дослідний інститут
державного будівництва та
місцевого самоврядування

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС

ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

(24 квітня 2020 року, м. Харків)



УДК 342.25
К 43

*Рекомендовано до друку
Вченою радою юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 9 від 18 травня 2020 року*

К 43 Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. 290 с.

До збірника увійшли тези наукових доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС», що відбулася 24 квітня 2020 року на базі юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна в межах реалізації проекту ЄС Еразмус+ Модуль Жан Моне «Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС». Тези наукових доповідей розподілені на п'ять напрямків (секцій): «Історико-теоретичні засади регіоналізації», «Європейське врядування і регіоналізм у політико-правовому вимірі», «Регіоналізація в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування», «Місьцеве самоврядування у багаторівневій системі управління ЄС: конституційні принципи і практика реалізації», «Публічно-правові та приватно-правові аспекти реалізації місцевого самоврядування і регіональної політики ЄС».

Редколегія: Т.Є. Кагановська, д. ю. н., проф., Заслужений юрист України (головний редактор); В.О. Серьогін, д. ю. н., проф. (заступник головного редактора); М.М. Воронов, к. ю. н., доц.; О.М. Головка, д. ю. н., проф.; О.О. Житний, д. ю. н., проф.; Т.Л. Сироїд, д. ю. н., проф.; О.А. Устименко, к.ю.н.

Адреса редколегії: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, юридичний факультет, майдан Свободи, 6, м. Харків, 61022, тел.: (057) 707-53-81.

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

© Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2020
© Юридичний факультет, 2020

ОРГКОМІТЕТ
МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
«КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС»

Воронов Марк Миколайович – завідувач кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент, керівник робочої групи проекту Модуль Жана Моне, співголова організаційного комітету.

Серьогіна Світлана Григорівна – директор Науково-дослідного інституту державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, співголова організаційного комітету.

Серьогін Віталій Олександрович – заступник декана юридичного факультету з наукової роботи, професор кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор, член робочої групи проекту Модуль Жана Моне, відповідальний секретар організаційного комітету.

Червяцова Аліна Олегівна – доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент, координатор проекту Модуль Жана Моне.

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМОК «ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ» УКРАЇНИ

Кагановська Тетяна Євгеніївна,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: law@karazin.ua

Стратегічний політичний курс України на європейську інтеграцію, котрий отримав навіть конституційне закріплення, актуалізує проблему приведення усієї системи територіальної організації влади у відповідність зі стандартами європейського, належного й багаторівневого, врядування. На жаль, конституційна реформа щодо децентралізації, котра отримала глибоке наукове обґрунтування, концептуалізацію, схвальну оцінку європейської політико-правової спільноти в особі Венеційської комісії та позитивний висновок Конституційного Суду України, спинилась на рівні вітчизняного парламенту попереднього скликання, не отримавши необхідної підтримки для внесення на остаточне голосування. З іншого боку, навіть ті поодинокі кроки, які були здійснені парламентом і урядом у частині передачі окремих повноважень від органів виконавчої влади до відання місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад та відповідних змін до бюджетної та податкової систем України виявили, з одного боку, половинчастість реформ, а з іншого – матеріально-фінансову, організаційну і навіть кадрову неспроможність органів місцевого самоврядування базового рівня ефективно функціонувати в нових політико-правових умовах.

На наш погляд, відсутність суттєвих успіхів щодо децентралізації публічної влади зумовлена не тільки нестачею політичної волі для її повномасштабного впровадження, але й недоліками у принципових підходах до самого реформування. По-перше, мала місце завищена оцінка потенційних можливостей місцевого самоврядування базового рівня виконувати новий, розширений обсяг повноважень. По-друге, реформа стосувалася здебільшого статичних елементів (територіальної основи місцевого самоврядування, його системно-структурної побудови, розподілу повноважень тощо), тоді як динамічним елементам (новим формам і методам діяльності, питанням ефективності надання адміністративних послуг, публічно-приватному партнерству, участі інститутів громадянського суспільства та ін.) не приділялося достатньої

уваги. Нарешті, по-третє, акцент у реформах робився на базовий рівень місцевого самоврядування, тоді як проблеми регіоналізації обмежувалися інституційними перетвореннями (створення виконавчих органів районних та обласних рад, запровадження інституту префектів). У даному контексті досвід європейського врядування, особливо в аспекті «Європи регіонів», був використаний недостатньо.

Звернення до досвіду європейського врядування переконливо свідчить про те, що порівняно з традиційною дихотомією між центральними і місцевими органами влади, існує і постійно розвивається тенденція до багаторівневого врядування. Більшість країн ЄС мають кілька рівнів територіального самоврядування, що перебувають у відносинах взаємозалежності, співробітництва, конкуренції, взаємного впливу і контролю з національними і наднаціональними властями. При цьому важлива, якщо не ключова, роль у процесах врядування належать саме регіональним органам влади.

Регіоналізація в Європі є результатом визнання специфічної регіональної ідентичності, з одного боку, і створення структури соціально-економічного розвитку на рівні вище, ніж місцевий, з іншого. Багато європейських країн (Греція, Данія, Іспанія, Італія, Польща, Словаччина, Франція, Чехія і т. д.) запровадили політичні регіони, які зміцнюють регіональну самосвідомість, самобутність і почуття приналежності завдяки автономним регіональним інституціям, у тому числі регіональним органам публічної влади. Регіональна і узгоджена політика ЄС привела до розвитку статистичних регіонів відповідно до класифікації NUTS. Метою регіональної політики ЄС є зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості по всій Європі шляхом скорочення відмінностей у розвитку між регіонами країн-членів ЄС. Політика субсидіарності та децентралізації, що просувається ЄС і Радою Європи, також сприяє тенденції регіоналізації в Європі. Тому переважна кількість європейських країн залучено до певної форми регіоналізації: територіальної, компетенційної чи автономізаційної. Франція вперше в світі на конституційному рівні проголосила себе децентралізованою державою, Італія та Іспанія стали регіоналістськими державами, тоді як Австрія, Бельгія та Німеччина обрали федеративну форму державного устрою. Тому на сьогодні хіба що тільки дрібні держави, такі як Кіпр, Люксембург і Мальта, не включені до процесу регіоналізації, та й то з цілком зрозумілих причин.

Крім регіонального рівня, необхідно посилити місцеве самоврядування на рівні крупних об'єднаних громад і великих міст, передусім – столиці та обласних центрів. Особливої уваги в даному контексті потребують такі субмуніципальні утворення, як райони в містах, які відіграють важливу роль в управлінні міським господарством та демократизації місцевого життя; вони повинні забезпечувати канал

політичної участі та слугувати універсальним осередком надання публічних послуг, важливих для повсякденного життя громадян у міських кварталах і невеликих приміських громадах. Аналогічна ситуація спостерігається у крупних локальних одиницях, які є результатом процесу об'єднання територіальних громад.

Беручи до уваги зростаючий середній розмір місцевих одиниць, а також дедалі зростаюче значення принципів децентралізації та субсидіарності в територіальній організації публічної влади в переважній більшості держав ЄС, роль субмуніципального рівня заслуговує на особливу увагу при аналізі й оцінці систем місцевого самоврядування. Необхідно визначати і враховувати політико-правові передумови, а також адміністративні, фінансові та інші можливості для виконання тих чи інших функцій, покладених на муніципальні органи. Не слід побоюватись диференціації компетенції органів місцевого самоврядування в різних територіальних одиницях одного рівня, так само як не варто дотримуватись жорсткої стандартизації системи органів місцевого самоврядування; гнучкість у цих питаннях сприятиме підвищенню як ініціативності місцевих жителів, так і ефективності системи місцевого самоврядування в цілому.

Важливо мати на увазі історично змінювану роль місцевого самоврядування в загальній системі публічного врядування. У спеціальній літературі вирізняють п'ять основних функцій місцевого самоврядування: адміністративну, політичну, соціальну, економічну та екологічну. Однак під впливом управлінських реформ протягом останніх трьох десятиліть місцеві органи влади в країнах ЄС дедалі більше орієнтуються на економічні цінності та завдання. Рентабельність, економія, якість, співвідношення ціни і якості, матеріально-фінансові й інші ресурси та ефективність їх використання, бюджетування, заощадження, раціоналізація і т. д. – це лише деякі нові та актуальні питання при дослідженні функціонування місцевого самоврядування. За часів економічної кризи для муніципальних органів життєво важливо створювати привабливі інвестиційні умови і стимулювати економічний розвиток на своєму територіальному рівні. Відповідно, ціла низка методів управління, таких як стратегічне планування, міський маркетинг (брендинг), місцеве підприємництво, державно-приватне партнерство, заохочення конкуренції між місцевими підрозділами і т. д., знайшли своє чільне місце в розвитку місцевого самоврядування в державах ЄС і заслуговують на те, аби бути широко застосованими в Україні.

Варто чітко усвідомлювати, що входження України до Європейського Союзу в управлінському аспекті означає включення в загальну систему європейського врядування, причому не тільки на загальнонаціональному рівні, а на всіх рівнях багаторівневого врядування, здатність брати повноцінну участь у транскордонному,

транснаціональному і міжрегіональному співробітництві. Відповідно, конституційна реформа щодо децентралізації потребує «перезавантаження» з акцентом на регіоналізм, багаторівневе врядування та динамічні елементи організації місцевого самоврядування. Тільки в цьому випадку реформа щодо децентралізації має шанси на успіх.

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Баймуратов Михайло Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
e-mail: baymuratov@ukr.net

Балабанова Ірина Василівна,
кандидат юридичних наук, адвокат,
e-mail: balabanova-iv@ukr.net

Поняття регіональної політики держави є досить складним і пов'язано з тим, що така політика є системним багатоаспектним феноменом, реалізація якого безпосередньо «зав'язана» на існування самої держави як суверенного суб'єкта національного і міжнародного права.

У Вікіпедії (Вільній енциклопедії) вказується, що регіональна політика є складовою частиною державного регулювання; комплексом законодавчих, адміністративних і економічних заходів, що сприяють найбільш раціональному розміщенню продуктивних сил і вирівнюванню рівня життя населення [1]. Отже, будучи складовою частиною політики держави, регіональна політика спрямована на організацію національного простору відповідно до обраної стратегії розвитку. Основними об'єктами є: адміністративно-територіальні одиниці (області, края, провінції); одиниці політико-територіального поділу (автономії, утворені на моно- або поліетнічній основі); суб'єкти федерації. У надзвичайних ситуаціях об'єктами стають зони стихійних і екологічних лих, конфліктів.

За своїм обсягом регіональна політика охоплює всі найважливіші галузі матеріального виробництва, зайнятість населення, розміщення сфери обслуговування, стимулювання туризму і т. д. Головною метою регіональної політики є згладжування найбільш гострих соціальних та економічних диспропорцій між окремими районами країни [1].

Особливим значенням в становленні і розвитку регіональної політики держави має ряд чинників що не тільки конструюють її, а і

володіють інституційними властивостями, до яких слід віднести такі: а) ступінь самостійності регіонів в різних країнах є неоднаковою, так як залежить від державного устрою; б) протиріччя, що виникають між центром і регіонами, вирішуються, як правило, шляхом компромісів; в) успіхи або невдачі в проведенні регіональної політики залежать від правильно обраної, науково обґрунтованої стратегії регіонального розвитку.

Онтологічний підхід до розуміння і формування регіональної політики держави дає можливість стверджувати, що така політика безпосередньо пов'язана з декількома факторами системного характеру: а) в основі регіональної політики лежить об'єктивне прагнення держави керувати територіями, що входять до її складу (організація просторового управління – Авт.); б) регіональна політика держави носить об'єктивний характер, тому що фактично пов'язана з необхідністю її існування, самовиживання держави; в) регіональна політика являє собою цілеспрямовану діяльність, в основі якої лежить і превалює локально-регіональний фактор, який з необхідністю враховується державою; г) регіональна політика реалізується за допомогою цілеспрямованої (телеологічно обґрунтованої – Авт.) діяльності державних інституцій; д) в основі регіональної політики лежить ряд системних факторів, що спираються на законодавчі, адміністративні та економічні заходи, які здійснюються державою (звідси виділяють в якості складових частин регіональної політики соціальну, податкову, бюджетну, цінову, інвестиційну структурну та інші види політики [1]).

Обґрунтовуючи об'єктивне виникнення регіональної політики держави, група фахівців з державного управління під керівництвом З.С. Варналія зазначає, що функціонування і розвиток регіональних економічних систем не може здійснюватися тільки на основі ринкового саморегулювання. Так як політика державного невтручання, як свідчить світовий досвід, неминуче призводить до наростання різного роду протиріч, здатних зруйнувати цілісність національної економіки та суспільства. Тому турбота про просторову організацію господарства держави є невід'ємною функцією будь-якої країни, безумовним рефлексом її самозбереження. Згадані вище фахівці стверджують, що характерні ознаки державного регулювання регіонального розвитку можна знайти в історії більшості держав. І активізація діяльності держави в цій сфері показує розуміння того, що без вирішення регіональних проблем можна досягти проголошених урядами більшості розвинених держав національних цілей повної зайнятості, поліпшення якості життя, справедливого розподілу доходів, економічного зростання і т.д. [2, с. 14].

Ці ж автори вельми наочно відзначають аксіологічний аспект досліджуваної проблематики. Вони стверджують, що суперечки щодо того, чи існує регіональна політика, народжуються в зв'язку з тим, що

усвідомлену і дієву регіональну політику нерідко важко ідентифікувати в різноаспектній і слабо скоординованій діяльності різних державних інституцій, які впливають на регіональний розвиток [2, с. 14].

Досліджуючи архітектуру (структурну характеристику) регіонального розвитку вони відзначають, що в здійсненні його регулювання беруть участь в тій чи іншій мірі всі державні інститути, оскільки їх діяльність, так чи інакше прив'язана до певної території (локальний фактор в діяльності органів держави – Авт.). Однак вирішення регіональних проблем, як правило, не є їхньою функцією. Тому в системі державного регулювання регіональним розвитком доцільно виділяти спеціальну регіонально орієнтовану діяльність, яка і називається регіональною політикою [2, с. 14].

Як видається, в даному визначенні криється внутрішнє протиріччя, тому що автори підмінюють суб'єктів, що беруть участь в регіональному розвитку, спеціальною, регіонально орієнтованою діяльністю (регіональна політика – Авт.). Тоді виникає своєрідний суб'єктний «розрив» у даному дефінітивному визначенні – немає вказівки на те, хто саме, який орган (органи) здійснюють регіональну політику.

Слід зазначити, що доктринальні позиції щодо дефінітивного визначення регіональної політики відрізняються різними підходами, в основі яких лежать авторські пріоритети щодо цілей і завдань такої політики. Так, наприклад, відомий радянський економіко-географ Е.Б. Алаєв, в своєму понятійно-термінологічному словнику з соціально-економічної географії визначав регіональну політику як «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком держави в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану із взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою» [3, с. 189]. Пріоритетним завданням регіональної політики в даному визначенні є всебічний розвиток території на рівні регіону в контексті його взаємин з центром та іншими територіальними одиницями регіонального рівня. Разом з тим, її недоліком є відсутність чіткого поняття регіон, з огляду на одночасне використання термінів «регіон» і «район».

Позитивом даного визначення є те, що даний дослідник включає в коло питань регіональної політики низку напрямків, які апріорі дають розуміння того, що дана політика в просторовому відношенні явно виходить за межі району, як адміністративно-територіальної одиниці. До вказаних напрямків Е.Б. Алаєв відносить: а) співвідношення і взаємодію рушійних сил регіонального розвитку (всі сектори національної економіки, внутрішні і зовнішні фактори і способи) – інтерпретація всіх сфер національної економіки на локально-регіональний рівень. – Авт.; б) співвідношення національного (загальнодержавного) і регіонального аспектів розвитку, центрального і регіонального рівнів управління економікою (рівень регіональної автономії, ступінь централізації

планування і управління) – транспонування різних політик держави на регіональний рівень управління. – Авт.; в) ставлення до завдань підйому економіки відсталих районів, освоєння нових районів і ресурсів – облік власне регіональних особливостей в контексті регіонального розвитку. – Авт.; г) ставлення до національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної держави) – акцент на реалізацію державної національної політики і рішення етнічних проблем на рівні регіону, як основної просторової сфери такої політики. – Авт.; г) регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, аграрної політики та інших заходів державної влади – децентралізація і деконцентрація функцій державного управління на регіональний рівень. – Авт.

Більшою визначеністю і чіткістю, в контексті власне виділення регіональної політики, відрізняється визначення, що запропоноване Ю. Гладким і О. Чістобаєвим. Вони визначають регіональну (соціально-економічну) політику держави як «сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком держави в просторовому, регіональному аспекті, яка відображає, як відносини між державою і регіонами, так і регіонів між собою» [4, с. 19]. Перевагою даної дефініції є згадка в ній регіонів як суб'єктів регіональної політики та включення в таку діяльність екологічної політики, що в сучасних умовах функціонування держави та її територій, є обґрунтованим.

Відомий український економіко-географ В. А. Поповкін, виходячи з того, що регіональна політика повинна розглядатися через призму регіонально-цілісного підходу в управлінні економікою держави, вважає, що «регіональна політика повинна сприяти найбільш ефективному досягненню головних економічних, соціальних і екологічних цілей розвитку держави з метою використання закономірностей і факторів територіального поділу праці та регіонального комплексотворення» [5, с. 54]. При всій удаваній схожості підходу з дефініцією, запропонованою попередніми авторами, дане визначення відрізняється цілою низкою системо утворюючих характеристик. Перш за все, закріплюється телеологічна спрямованість регіональної політики на реалізацію на локальному рівні основних цілей держави (регіональна політика як форма і продовження державного управління на нижчому, ніж держава, рівні. – Авт.). Потім зазначений автор більш широко і системно трактує локально-територіальну ознаку регіональної політики, – він акцентує увагу і виділяє значимість використання закономірностей і чинників саме територіального поділу праці (виокремлення об'єктивних підходів до створення, вироблення, реалізації та оцінки регіональної політики. – Авт.). Якісно новим і досить ефективним є акцент цього дослідника на деяку автономність здійснення такої політики за допомогою використання закономірностей і факторів регіонального комплексотворення (структуруючий потенціал регіональної політики, що має конкретні

виходи на вирішення широкого кола соціально значущих питань. – Авт.).

Найбільш вдалим підходом в контексті проведеного дослідження до визначення регіональної політики, характеризується підхід вітчизняного дослідника, академіка М. І. Долішнього, який вважав, що в процесі визначення терміну «регіональна політика», його необхідно трактувати в широкому і вузькому сенсах. У широкому розумінні це означає політику, яку держава здійснює відносно регіонів, і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У вузькому – така політика повинна трактуватися лише як дії держави, і саме тоді слід говорити про державну регіональну політику [6, с. 11]. Крім того, даний дослідник вважав, що «в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави щодо регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, які враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [6, с. 14].

Систематичне тлумачення даного визначення дає підставу говорити про те, що воно має конституююче значення і містить важливий методологічний потенціал в контексті нашого дослідження, тому що містить вказівку на: а) оптимальну двосторонню телеологічного домінанту регіональної політики – реалізація інтересів держави щодо регіонів і одночасно внутрішніх інтересів самих регіонів; б) мотивацію регіонів в розробці і реалізації регіональної політики – реалізація їх внутрішніх інтересів; в) управлінський інструментарій реалізації регіональної політики – система цілей, дій і методів, яка породжує організаційні та організаційно-правові форми діяльності органів держави профільного характеру; г) облік характерологічних особливостей територіального фактору – історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій.

Крім того, М. І. Долішній вважав, що в сучасних умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів є обмеженою (соціальна, екологічна, науково-технічна). Він також вважав, що тільки через механізми регіональної політики як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, стає можливим активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати тим універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління [6, с. 14-15]. Отже, даний дослідник надавав регіональній політиці роль універсального регулятора регіонального і загальнодержавного розвитку, в основі якого лежить внутрішня мотивація й ініціатива регіонів, що поєднується з позитивним протекціонізмом держави щодо здійснення такої політики.

Виходячи з наявних доктринальних наробок, більш ясним та чітким

стає нова Концепція державної регіональної політики України, в якій був зроблений акцент на сучасну модель регіональної політики, в основі якої лежить ефективне використання потенціалу різних регіонів і районів. Саме така політика враховує вплив ринкової конкуренції та світової економіки на такі територіальні утворення, і тому використовується як для розвитку регіонів, так і національної економіки [7, с. 41].

У контексті проведеного дослідження істотними новаціями Концепції є наявність нормативно-дефінітивних визначень державної регіональної політики та регіону. Так, у документі зафіксовано, що державна регіональна політика – це система стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів і взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого простору для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави, сталого збалансованого розвитку її регіонів [7, с. 28].

Звідси, можна констатувати, що в документі вперше міститься: а) перелік суб'єктів, що здійснюють регіональну політику держави – органи державної влади та місцевого самоврядування; б) перелік інструментального забезпечення профільної політики – стратегічні заходи, засоби, механізми, інструменти і взаємоузгоджені дії, що реалізують наведені суб'єкти; в) досить чітко і однозначно зафіксовані її телеологічні домінанти – забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого простору для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави, сталого збалансованого розвитку її регіонів. Причому, кожна з таких телеологічних домінант спирається на системний комплекс організаційних та організаційно-правових форм реалізації, що здійснюються через функціонально-діяльнісну поведінку наведених суб'єктів.

Виходячи з наведеного вище, можна зазначити, що метою державної регіональної політики в сучасних умовах, яка розуміється як системна цілеспрямована діяльність держави, її органів публічної влади, є створення умов для поліпшення якості життя людини незалежно від місця її проживання, забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повне використання їх потенціалу з урахуванням їх природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів та територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Регіональна політика. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
2. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного

розвитку / за ред. З. С. Варналія. Київ: Знання України, 2005. 498 с.

3. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. Москва: Мысль, 1983. 350 с.

4. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: учебник. Санкт-Петербург: Изд-во А.М. Михайлова, 1998. 659 с.

5. Поповкін В.А. Регіонально-цілісній підхід в економіці: монографія. Київ: Наук. думка, 1993. 220 с.

6. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіон. дослідж.; відп. ред. М. Долішній. Львів, 2001. 700 с.

7. Нова державна регіональна політика в Україні / під заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ: Крамар, 2009. 232 с.

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ В УКРАЇНІ ЯК УМОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Боняк Валентина Олексіївна,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії
та історії держави і права
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
e-mail: valentina.boniak@gmail.com

В аспекті визначеної теми доповіді автор акцентує увагу на тих складних теоретичних і практичних питаннях щодо законодавства про місцевий референдум, які набувають особливої актуальності в умовах подальшої децентралізації публічної влади в межах європейської інтеграції нашої держави.

В Україні саме народ конституційно визнано носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, що здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Основного Закону України).

Такий підхід законодавця вимагає всебічної реалізації зазначеного принципу народовладдя, тобто забезпечення можливості використання різних форм волевиявлення народу, серед яких особлива роль відводиться місцевому референдуму як вищій локальній формі безпосередньої демократії. Адже демократія завжди починається не згори, а з територіальної громади і саме з індивіда й територіальної громади бере початок і громадянське суспільство [1, С. 38].

Слід відзначити, що суб'єктом законотворчості право громадян на участь у місцевому референдумі закріплено у статтях 38, 69, 70, 138, 143 Основного Закону України та у базовому Законі з організації та функціонування органів місцевого самоврядування [2]. Водночас, у зв'язку

з тривалою відсутністю закону про місцевий референдум, практична реалізація конституційного принципу народовладдя на рівні місцевого самоврядування засвідчила наявність значної кількості проблем, що перебувають у площині законотворчості, правозастосування та правової свідомості.

Ситуацію з виборчим законодавством, що склалася в державі, можна охарактеризувати як парадоксальну: з одного боку, воно постійно змінюється і вдосконалюється, про що свідчить прийняття Українським парламентом у грудні 2019 р. Виборчого кодексу України та набрання ним чинності з січня 2020 р., а з іншого боку – таким змінам притаманна неплановість і хаотичність, про що свідчить відсутність закону про місцевий референдум: у зв'язку з прийняттям у 2012 р. Закону «Про всеукраїнський референдум», Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. втратив чинність, а у 2018 р. органом конституційної юрисдикції і Закон України «Про всеукраїнський референдум» було визнано неконституційним. Вирішення цієї проблеми вбачається в удосконаленні нормативної складової реалізації безпосередньої демократії, а саме, у прийнятті закону, який би визначав необхідно-важливий механізм організації та проведення місцевого референдуму.

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум встановлено як форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування [2]. Крім цього, у ст. 7 цього ж нормативно-правового акту суб'єкт законотворчості визначає, що:

- місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;
- предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та законами до відання місцевого самоврядування;
- на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади;
- рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території [2].

У п. 5 цієї ж статті законодавець визначає, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми [2]. Це положення узгоджується з п. 20 ст. 92 Основного Закону Української держави, в якому закріплено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України. Однак, як зазначалось вище, з 2012 р. у державі відсутнє законодавство процесуального характеру, яке би визначало порядок проведення місцевого референдуму.

Намаганням вирішити ситуацію, що склалася, були два законопроекти: № 2535 від 03.04.2015 р. «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» та «Про місцевий референдум», №1221 від 02.09.2019 р., які надійшли на розгляд до Верховної Ради України. Однак ці проекти, з огляду на їх недоліки та протиріччя, були повернуті суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Водночас законодавець не обійшов увагою питання місцевого референдуму у Виборчому кодексі України. Так, зокрема, у ньому передбачено:

- можливість одночасного проведення місцевого референдуму та загальнодержавних виборів (п. 3 ст. 3 Кодексу);
- можливість проведення референдуму одночасно з місцевими виборами, за винятком чергових (п. 4 ст. 196) [3].

Серед інших новацій, Виборчим кодексом передбачено внесення змін до деяких Законів Української держави, наприклад, передбачена заміна слово «виборців» словами «учасників місцевого референдуму – громадян України, які мають право голосу та є членами відповідної територіальної громади»; гарантовано право внутрішньо переміщеної особи реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах у порядку, встановленому законом та ін. [3]. Позитивно, що у цьому кодифікованому акті законодавцем виписано і ряд процедур, які є однорідними чи схожими за своєю правовою природою та характером регулювання при проведенні як виборів, так і референдуму. Це стосується вимог до членів виборчої комісії, порядку підрахунку голосів на виборчій дільниці, порядку надання та розгляду скарг, використання персональних даних Реєстру та ін..

На необхідність вирішення ситуації, що склалася з законодавством про місцевий референдуми неодноразово звертала увагу Центральна виборча комісія. Так, у своїй черговій постанові від 6 березня 2020 р. № 72 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування» ЦВК відзначає, що 26 квітня 2018 р. Конституційним Судом України, як органом який забезпечує верховенство Основного Закону держави й вирішує питання про відповідність Конституції України законів України, було прийнято рішення, відповідно до якого Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. було визнано неконституційним, але висновку про відновлення дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» орган конституційної юрисдикції не надав. При цьому виникла правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., який було скасовано вищевказаним законом.

Крім цього, ЦВК наголошує, що суди в ході розгляду деяких справ щодо призначення Комісією перших місцевих виборів у мотивувальній частині своїх рішень висловлюють позицію стосовно одночасного з втратою чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум» відновлення дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» й застосовують у таких випадках тлумачення законодавства, як один із способів усунення відповідних неузгодженостей [4].

ЦВК також відзначає, що Конституційний Суд України до цього часу не висловив юридичної позиції стосовно відновлення дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який на офіційному вебсайті Парламенту означений як такий, що втратив чинність [4].

Отже, вищевикладене свідчить, що подальший розвиток місцевого самоврядування неможливий без закону про місцевий референдум, який є основним засобом забезпечення конституційно закріпленого принципу народовладдя і безпосередньої участі громадян у вирішенні найбільш важливих питань локального значення.

Можливі шляхи вирішення ситуації, що склалась, вбачаються в наступному:

- висловлення Конституційним Судом України юридичної позиції, яка б, як варіант, передбачала відновлення дії (чинності) й можливості застосування Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. (у зв'язку з визнанням рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. неконституційним) [4], та подальше внесення до нього змін, які б узгоджувались із чинним законодавством;

- підготовка профільним комітетом та прийняття Верховною Радою України нового закону для законодавчого регулювання організації та порядку проведення місцевого референдуму, який би, відповідно до вимог часу, встановлював:

1) можливості проведення місцевого референдуму за ініціативою жителів територіальної громади, що за юридичною силою рішень повинні бути як імперативні, так і консультативні;

2) можливості проведення місцевих консультативних референдумів, які б не обмежувались лише питаннями місцевого значення, а також погоджувальних та контрольно-відкличних [1, С. 42];

3) коло питань, які можуть бути розглянуті в такий спосіб;

4) порядок набуття юридичної сили рішень референдуму та ін.

Список використаних джерел:

1. Скрипнюк О.В. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. *Вісник Національної академії правових наук*

України. 2015. №1 (80). С. 37-44.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 30.03.2019).

3. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 30.03.2019).

4. Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: постанова Центральної виборчої комісії від 06.03.2020 № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-20> (дата звернення: 30.03.2019).

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ

Воронов Марк Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і
муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: markvoronov@karazin.ua

Досвід Французької Республіки у сфері державотворення суттєво вплинув на розбудову державних і муніципальних інститутів незалежної української держави. Так, у редакції Конституції України 1996 р. була запозичена форма державного правління Франції як змішаної (президентсько-парламентської) республіки. По-друге, існуюча система регіонального управління в Україні значною мірою калькована саме з французької моделі регіонального управління (побудова органів місцевого самоврядування і органів державної влади на місцях). Звісно, не можна стверджувати, що Україна повністю запозичила модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади (зокрема, дотепер відсутній у цій моделі інститут префектів як представників Президента та Уряду Франції з їх можливістю адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, відсутній у рад регіонального рівня (районних і обласних) власних виконавчих органів, має місце неможливість зупинення і скасування актів органів місцевого самоврядування органами державної влади, крім судових органів тощо), але багато спільних рис, безсумнівно, ми можемо встановити.

Слід зазначити, що процес децентралізації і муніципальних реформ продовжується як в Україні, так й у Франції. Вважаємо, що це природний процес пошуку оптимальної й ефективної моделі регіонального управління, якій має метою встановлення гармонійного балансу між місцевим самоврядуванням і державним управлінням.

Тому уявляється важливим дослідження й аналіз еволюції процесів становлення й розвитку інститутів місцевого самоврядування, органів державного управління на місцях в Україні та Франції в контексті вітчизняної реформи децентралізації та муніципального реформування.

Еволюцію місцевого самоврядування у Франції можна поділити на два великих періоди. Перший період з 1789 по 1958 рр. (до V Республіки) можна охарактеризувати як період становлення основ місцевого самоврядування у Франції, інституалізації його органів, пошуку належної моделі адміністровано-територіального устрою, запровадження інституту префектів і супрефектів тощо.

Другий період V Республіки складається з декількох етапів еволюції: 1958-1969 рр. – голістський період, що характеризувався проголошенням на рівні конституції статусу територіальних колективів (комуни і департаменту), що вільно управляються обраними радами. Невдала спроба запровадити новий територіальний колектив – регіон – на референдумі 1969 р. завершилася відставкою де Голля; 1969-1982 рр. – період регіональної реформи (1972 р.), що надала регіону особливого статусу в соціально-економічній сфері як публічно-територіального інституту (проте не територіального колективу); 1982-2003 рр. – період проведення децентралізації, що виявилася у повноцінному запровадженні регіонів і регіональних рад, передачі виконавчих повноважень головам відповідних генеральних рад у департаменті і регіональних рад у регіоні, обмеження контрольних повноважень префектів, спроба розмежування повноважень між комунами, департаментами і регіонами; запровадження Загального кодексу територіальних колективів; 2003-2010 рр. – період, коли Франція на конституційному рівні проголошується децентралізованою республікою, закріплюється принцип субсидіарності, надається виборче право громадянам ЄС на місцевих виборах, врегульовуються питання місцевої демократії, статусу заморських територій; 2010-2012 рр. – період реформи Н. Саркозі, передусім у сфері міжкомунального співробітництва, а також поява територіальних радників; 2012 р. – дотепер – період, що характеризується скасуванням посади територіальних радників, а також ухваленням III Акту децентралізації (низка законів 2013-2014 рр.), укрупненням регіонів, а також врегулюванням статусу метрополій [1, с.39-40]. Досвід цього періоду може бути вкрай корисним для процесу децентралізації в нашій країні.

Таким чином, слід зазначити, що існуюча модель регіонального управління у Франції пройшла досить тривалий час, але ключовим

чинником в цілому успішного процесу децентралізації в країні стала реформа 1982 р., яка встановила систему можливостей для становлення оптимальної моделі децентралізації.

Еволюція місцевого самоврядування в Україні поділяється на три великих періоди. Перший період характеризується декількома століттями, які включають досвід місцевого самоврядування з часів поселень з елементами магдебурзького права по 1922 р., коли був створений Радянський Союз. Другий період включає в себе радянський період, під час якого відбулася повна руйнація інституту місцевого самоврядування та запровадження власної оригінальної моделі управління регіонами. Третій період складається з декількох етапів: 1990 -1996 рр. – становлення нової моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, пошук оптимальної системи місцевого самоврядування, прийняття Конституції України, закріплення в Основному Законі місцевого самоврядування як засади конституційного ладу (ст.7) та конституційних основ місцевого самоврядування (X розділ «Місцеве самоврядування»); липень 1996 р. по теперішній час.

Цей етап включає в себе підписання і ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановила європейські стандарти в сфері місцевого самоврядування, ухвалення численних законів, які склали правову основу місцевого самоврядування. Слід зазначити, що кількісні характеристики такої правової бази виглядають дуже потужно. Але кількість не перейшла в якість, тобто за періодом становлення місцевого самоврядування не відбувся період його розвитку. На нашу думку, дотепер в Україні не відбулося повноцінного місцевого самоврядування, триває період стагнації.

Причинами такого положення місцевого самоврядування є, по-перше, відсутність у правлячої політичної еліти розуміння значення ролі і місця ефективного місцевого самоврядування в механізмі успішної держави, по-друге, на вищому та центральному рівні бракує справжніх фундаторів (локомотивів) місцевого самоврядування, які мали досвід роботи в органах місцевого самоврядування або в органах державної виконавчої на місцях, поки не склалася муніципальна еліта, яка б лобіювала інтереси місцевого самоврядування на державному рівні, по-третє, відсутня реальна політична воля у багатьох очільників нашої держави для проведення децентралізації влади і муніципальної реформи, які б стали ключовим підґрунтям для розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Але ми маємо зазначити, що в Україні було здійснено декілька спроб в цьому напрямі. Так, у 2004 році відбулася перша конституційна реформа, яка передбачала два етапи. Перший етап був реалізований у 2004 році, в наслідку чого був змінений механізм стримувань і противаг, Україна стала парламентсько-президентською республікою. Наступний етап передбачав

конституційну реформу системи місцевого самоврядування. 23 грудня 2005 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України», де було зазначено, що проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) попередньо схвалити і направити до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України» (п.1 Постанови) [2]. 15 січня 2008 року Конституційний Суд України ухвалив позитивний висновок у справі № 1-16/2008 за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) [3]. На жаль, даний законопроект не був ухвалений й не став законом.

У 2013 р. на всенорodne обговорення був представлений проект «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», підготовлений Адміністрацією Президента України В. Януковича [4]. Він пройшов процедуру широкого громадського й фахового обговорення, але так і залишився проектом через зрозумілі причини суспільно-політичного характеру.

1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [5], яка стала правовою основою для децентралізаційних процесів в Україні, зокрема, у фінансово-бюджетній сфері. 1 липня 2015 р. Президентом України П. Порошенком був внесений до Верховної Ради України проект закону № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був попередньо схвалений 31 серпня 2015 р. [6]. Як показав час, цей законопроект мав, у першу чергу, ознаки намагання втілення зовнішньополітичних зобов'язань України щодо виконання мінських угод. А завдяки п. 8 цього законопроекту, який встановлював, що «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом» у розділі II «Прикінцеві та перехідні положення», його положення обговорювалися в політичному аспекті й не отримали належного фахового і суспільного обговорення. Уявляється, що цей законопроект мав визначально імітаційний характер і замало перспектив для ухвалення в силу різноманітних обставин (як політичних, так і суб'єктивних). Цей проект закону був відкликаний у серпні 2019 р. Водночас, слід зазначити, що в період з 2016 р. по теперішній час триває певний процес добровільного об'єднання територіальних громад, який є важливим для муніципального реформування в Україні.

13 грудня 2019 р. Президентом України В. Зеленським був внесений до Верховної Ради України проект закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був відкликаний главою держави 17 січня 2020 р. [7]. Урядом та Офісом Президента України була визнана необхідність широкої суспільної та фахової дискусії навколо актуальних проблем децентралізації та муніципальної реформи, що відповідає ч. 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановила необхідність «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином» [8].

Підсумовуючі вищезазначене, можна констатувати, що Франція пройшла тривалий шлях у пошуку ефективної моделі регіонального управління, в якому ключове місце на сьогодні займає потужне і спроможне місцеве самоврядування. Системні й комплексні реформи у Франції в цій сфері характеризуються логічними змінами і зрозумілою парадигмою реформування – від централізації влади до значної її децентралізації (після реформи 1982 р.). В Україні, навпаки, відсутня будь яка системність і стратегічні підходи до розуміння алгоритму втілення децентралізаційних процесів і реформування системи місцевого самоврядування. Тому позитивний досвід Франції в цьому контексті має бути врахований в подальших кроках української влади на шляху децентралізації та реалізації муніципальної реформи, що мають стати надійним фундаментом для розбудови демократичної і правової української держави.

Список використаних джерел:

1. Маринів А.В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці: дис... канд. юрид. наук; спеціальність 12.00.02. Харків, 2018. 228 с.

2. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 23.12.2005 № 3288-IV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/3288-15>.

3. Про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 15.01.2008 № 1-в/2008. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-08>.

4. Проект Указу Президента України «Про схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: http://www.dozvil.kh.ua/info_monitoring/21.html.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

6. Проект закону № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

7. Проект закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

МІСТА НА ПАНДЕМІЧНІЙ ПАУЗІ: ПРАВОВИЙ РЕЖИМ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ

Лазор Оксана Дмитрівна,
доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правових
наук та філософії Вінницького
державного педагогічного університету
ім. Михайла Коцюбинського,
e-mail: o_lazor@ukr.net

Лазор Олег Ярославович,
доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правових
наук та філософії Вінницького
державного педагогічного університету
ім. Михайла Коцюбинського,
e-mail: o_lazor@ukr.net

Яременко Олександр Іванович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри правових наук
та філософії Вінницького
державного педагогічного університету
ім. Михайла Коцюбинського,
e-mail: kafedra_pravo@ukr.net

Імплементація в законодавстві України європейських принципів місцевого самоврядування за умов надзвичайної ситуації (далі – НС) у протидії егалітарній пандемії, потребує вивчення. Менш як за місяць, з часу оголошення ВООЗ пандемії, кількість зареєстрованих випадків

захворювання COVID-19 у світі перевищила мільйон осіб, в Україні – понад тисячу.

Керуючись основним принципом цивільного захисту населення, зазначеного у п. 1 ст. 7 Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс) [4], а саме гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності, Україна 14.03.2020 р. змінила правила перетину кордонів та їх закриття. Однак органами публічної влади знехтувано часом (1,5 – 2 місяці) і можливостями для вироблення ефективної протиепідемічної стратегії.

Основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту викладені у п. 3. ст. 8 Кодексу [4], серед яких – забезпечення готовності органів публічної влади підпорядкованих їм ресурсів, заходів та резерву, спрямованих на запобігання виникненню НС та ін., чого не зроблено дотепер у повній мірі, не дивлячись на відповідне розпорядження уряду ще від 03.02.2020 р. [14]. Цим документом встановлено режим підвищеної готовності для систем цивільного захисту, а вже розпорядженням від 25.03.2020 р. № 338-р – режим НС.

Володіючи висновками ВООЗ щодо загрозливих масштабів та темпів поширення пандемії, знаючи про стан охорони здоров'я у державі, розуміючи, що пандемію неможливо стримати кордонами адміністративно-територіальних одиниць, уряду мав би відразу визначити НС загальнодержавного рівня (ст. 5) [4]. На рівень небезпеки вказує і те, що, відповідно до п. 27 Розділу II «Класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій» [3], одиницею виміру та пороговим значенням показника такої ознаки є одна інфікована особа.

Уже в січні (м. Тернопіль), офіційно 03.03.2020 р. (м. Чернівці) було відомо про наявність інфекції в Україні і вже на кінець березня 2020 р. не залишилось жодної з областей (крім Миколаївської), де б не було інфікованих. І лише 11.03.2020р. постановою уряду № 211 на всій території України введено тритижневий карантин, визнаючи 25.03.2020 р., що «з метою ліквідації наслідків медико-біологічної НС природного характеру державного рівня», запроваджено режим НС на всій території держави до 24.04.2020 р.

НС визначається як «обстановка на окремій території ..., що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричиненого ... епідемією» (п. 24 ст. 2) [4]. У разі виникнення НС органами державної влади встановлюється режим НС (ст. 14) [4]. Відтак, сукупність НС на рівні областей вже є підставою для запровадження надзвичайного стану загальнодержавного рівня, чого не зроблено дотепер. За опитуванням [19] 87 % респондентів бачать загрозу розповсюдження коронавірусу в Україні реальною, у зв'язку з чим 49 % – підтримали б введення надзвичайного стану.

Режим НС встановлено у Чернівецькій та Житомирській областях

лише з 16.03.20 р. (хоча по 1 особі було виявлено ще 03.03.2020 р. та 12.03.2020 р.), з 18.03.2020 р. – у Київській, з 20.03.2020 р. – у м. Київ та в Івано-Франківській та Дніпропетровській областях, згодом в інших. За умов НС дотримання основних принципів цивільного захисту населення (ст. 7) [4] для органів місцевого самоврядування мали б бути основними та по мірі можливого – дотичними до принципів їх функціонування за нормальних умов.

За умови виникнення особливо тяжких НС техногенного та природного характеру, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [16], зокрема пандемії, що створює загрозу життю і здоров'ю значних верств населення – може бути введений надзвичайний стан. Лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21) [15] може бути застосоване обмеження прав територіальних громад на самоврядування.

До компетенцій органів міського самоврядування належить життєзабезпечення територіальної громади під час карантину, епідемічних ситуацій (ст. 5, 29, 30) [13]. Винятковою компетенцією міських рад (п. 45 ст. 26) [15] є прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби з епідеміями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Згідно із п. 3 ч. 3 ст. 6 Кодексу [4] виконавчими органами міських рад утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС.

Делегованими повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування відповідно є вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків НС, інформування про них, залучення до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (п. 6 ст. 33); забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей (п. 2 ст. 38) [15], для виконання яких необхідні кошти. Через запроваджені зміни у податкове законодавство після ухвалення антикризового закону № 3275, за твердженням міських голів [7], створено несправедливі умови для бізнесу, а втрати місцевих бюджетів в умовах пандемії складатимуть щонайменше 12,4 млрд. грн., у столиці – 1,6 млрд. грн.

Нормами ч. 1 ст. 30 Кодексу [4] передбачено оповіщення про загрозу або виникнення НС, що полягає у своєчасному доведенні такої інформації до населення. Рішення про це на місцевому рівні приймають «голови органів місцевого самоврядування» (п. 27 Положення [11]), що є некоректним. У разі виникнення НС місцевого рівня, керівником робіт з ліквідації наслідків НС є один із заступників міського голови, який призначається «виконавчим органом міської ради» (п. 4 ч. 2 ст. 75) [4]. Дотримуючись принципу гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту (п. 6 ст. 7)

[4], у містах [7, 8, 10] прийнято рішення про організацію сповіщень громадян через гучномовці, надсилання їм SMS-повідомлень, видання інформаційних буклетів, створення роликів соціального спрямування тощо.

Основні заходи правового режиму НС не передбачені у чинному законодавстві, але визначені для умов надзвичайного стану (ст. 16) [16]. Додатковим заходом режиму надзвичайного стану є встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів (ст. 17) [16], (ст. 29) [13]. Запроваджений карантин вважають ефективним заходом майже 70 % респондентів та 80 % – підтримують рішення уряду про його продовження [19]. Дотримуючись комплексного підходу до вирішення нагальних питань за умов НС органами міського самоврядування відповідних територіальних громад були вжиті низка обмежувачих заходів.

Фахівці стверджують, що чим швидше ефективні та жорсткі заходи будуть вжиті, тим коротший термін необхідно буде їх стримувати, протидіючи поширенню пандемії, що уможливить «зменшення ризиків для працівників та довгострокові витрати для бізнесу та економіки» [20]. Такий інструмент зупинив пік нових випадків зараження в Ухані та ще 15-ти міст Хубею.

Побутує думка [5], що в умовах НС «не обмежуються конституційні права і свободи людей та суб'єктів господарювання», що є невірним та спростовується вказаними ж заборонами. Нещодавно ПАРЄ підтримала проєкт резолюції «Covid-19 – ефективна відповідь щодо забезпечення прав людини», де заявлено, що під приводом боротьби з пандемією деякі держави вживають недемократичні рішення. Тимчасові заходи з урахуванням епідемічної ситуації можуть бути тимчасово встановлені згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [13], Правилами санітарної охорони території України [12] та ін. На підґрунті проведених превентивних заходів введення згодом органами місцевого самоврядування обмежувальних – були б зрозуміліші та прийнятніші як для вже підготовлених мешканців територіальної громади, так і для перелаштування малого бізнесу в умовах НС.

До перманентної реальної загрози вітчизняній системі охорони здоров'я, додається неефективність керівництва (46 % опитаних [19]), відсутність мобільності у здійсненні медичних закупівель централізовано та оптимального розподілу. Станом на 30.03.2020 р. у всіх областях та в м. Київ встановлено 217 тимчасових пунктів прийому інфікованих осіб, створено моніторинговий центр контролю за дотриманням хворими самоізоляції (м. Київ). За даними МОЗ оновлено алгоритм лікування хворих, підготовлено 240 лікарень, 4,1 тис. місць для ізоляції, 67 тис. ліжок, 1800 шт. апаратів ШВЛ, що недостатньо. Згідно з рейтингом Global Health Security зі 195 країн Україна знаходиться на 94-й позиції (38 балів)

та входить до групи країн із середньою готовністю (66-33 бали), а фактично – із найнижчою (32-0).

В усіх містах [7,8,10] функціонують постійно діючі міські комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій міських рад (далі – комісія) відповідно до Положення [18]. Рішеннями комісій затверджено комплексні плани протиепідемічних заходів щодо запобігання занесенню і поширенню інфекції, передбачено виокремлення коштів із міських бюджетів на реалізацію запланованих заходів, створено тимчасові штаби з прийняття оперативних рішень в умовах загрози епідемії, очолені одним із заступників міських голів. Комісіями напрацьована низка протоколів (регламентів) на час карантину, зокрема щодо медичного забезпечення; для продуктових ринків міста; дотримання санітарних норм та правил на всіх сервісах доставки; відвідування парків, зелених зон; поведінки на дитячих майданчиках тощо. У питанні забезпечення медичних установ засобами захисту, медичним устаткуванням міська влада співпрацює з підприємцями та фондами.

З моменту введення карантинних заходів внутрішній ринок праці теж зазнав змін: більш затребуваними стали виробництво продуктів харчування, логістика, служба доставки продуктів та інших товарів, продуктові магазини, кур'єрська служба з використанням широкого діапазону он-лайн інструментів. Зріс попит на кур'єрів, пакувальників, водіїв, операторів служби підтримки та ін. Міським центрам зайнятості органами міського самоврядування рекомендовано забезпечити діяльність у режимі он-лайн.

Важливим чинником є вияв джерела інфікованих людей. За інформацією керівника Державної прикордонної служби України за різними даними з 13.03.2020 р. дотепер повернулось від 160 до 650 тис. осіб [9], які мали б пройти примусову ізоляцію, але люди масово зневажають заходами безпеки. Відповідно до п. 35 Правил [12] «Особі може бути відмовлено у в'їзді в державу, якщо вона не дає згоди на проведення протиепідемічних або профілактичних заходів». Використання у Китаї [17] такого інструменту як вивчення кола контактів інфікованих, їх ізоляція – стримало пандемію.

Чинне законодавство України доповнено новими нормами, що діють з 17.03.2020 р., зокрема ст. 44-3 КпАП, де визначено штрафи на громадян (від 17 до 34 тис. грн.) та посадових осіб (від 34 до 170 тис. грн.) за порушення правил карантину, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм чинного законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Кримінальна відповідальність за порушення режиму передбачена ст. 325 КК України. Станом на 22.03.2020р. представниками Нацполіції складено 1415 протоколів щодо порушень правил карантину, розпочато 9 кримінальних проваджень.

Нещодавно у містах розпочали експрес-тестування серед працівників, які вимушено контактують з великою кількістю людей і належать до груп ризику, а також заробітчан, які перебувають удома на самоізоляції. Досвід країн (Китаю, Тайваню, Республіки Корея, Сінгапуру) засвідчив [6], що «активне тестування і відстеження контактів в поєднанні із заходами соціального дистанціювання і мобілізацією громади можуть запобігти зараженню і врятувати життя людей».

Органами міської влади прийнято рішення про перевезення у громадському транспорті працівників критичної інфраструктури. Уряд змінив введене ним же обмеження щодо кількості пасажирів: замість норми 10 осіб на заповнення 50 % сидячих місць у салоні. За результатами опитування не заперечують щодо можливого обмеження: в'їзду та виїзду в окремі міста та області 71% респондентів; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд – 65%. За твердженням фахівців навіть «одноденна різниця в заходах соціального дистанціювання може закінчитися вибухом кількості смертей» [17], не кажучи вже про інші запізнілі дії. Це означає, що заходи мають бути не лише продумані та виважені, але й вчасно доведені та зрозумілі для мешканців міст, оскільки знання та алгоритми знижують рівень паніки.

Координуючи зусилля, Міжнародна торгова палата (ІСС) спільно з ВООЗ (WHO) зазначають [20], що пріоритетним завданням бізнесу в умовах поширення пандемії має бути розроблення або оновлення, підготовка або ж реалізація планів / заходів його безперервного функціонування.

В умовах НС важливими є наукові ідеї для органів влади та інвесторів, запропоновані на онлайн-хакатоні «Fix the crisis», зокрема: автоматизована експрес-діагностика COVID-19, багаторазовий респіратор, додаток «Ride Now», сервіс «Quarnuts», бот «Panda training», стратегія протидії епідеміологічним ситуаціям та ін. [1], запровадження яких сприятиме подоланню пандемії, а також становленню е-науки.

У час кризи громадяни гуртуються навколо влади, а тому необхідно акцентувати їх увагу на заходах громадської охорони здоров'я, що знижуватиме, виходячи з аналізу вигід та витрат, епідемічний поріг й інших інфекційних захворювань. На що, і спрямовані посилені карантинні заходи у частині останніх змін до постанови уряду № 211 [2], що вступають в силу 06.04.2020 р., зокрема – і щодо підприємницької діяльності. Саме координація зусиль органів публічної влади різних рівнів, мешканців територіальних громад та бізнесу дозволить підвищити швидкість реагування на загрози, викликані пандемією, покращити контроль за НС та вийти з неї з найменшими втратами.

Список використаних джерел:

1. Дев'ять ідей, які допоможуть подолати кризові явища, спричинені пандемією. URL: <https://www.unian.ua/science/10933208-9-idey-yaki->

dopomozhut-podolati-krizovi-yavishcha-sprichineni-pandemiyeyu.html.

2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211: постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2020 № 255. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2020-п>.

3. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.08.2018 № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18>.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

5. Науменко К. Чим відрізняється надзвичайна ситуація від надзвичайного стану. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/nadzvichayniy-stand-abo-nadzvichayna-situaciya-u-chomu-riznicya-ekspert-50077969.html>.

6. Оперативна інформація про поширення коронавірусної інфекції COVID-19. URL: <https://moz.gov.ua>

7. Офіційний портал Києва. URL: <https://kyivcity.gov.ua>

8. Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL: <https://www.vmr.gov.ua>

9. Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua>

10. Офіційний сайт Львівської міської ради. URL: <https://city-adm.lviv.ua>

11. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-п>.

12. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2011 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-п>.

13. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

14. Про заходи щодо запобігання занесенню і поширенню на території України гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-nCoV : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.02.2020 № 93-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua>

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

16. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

17. Сененко А. Коронавірус: чому ми мусимо діяти зараз (переклад статті Tomas Pueyo). URL: <https://site.ua/anton.senenko/26452-koronavirus-chomu-mi-musimo-diyati-zaraz-pereklad-statti-tomas-pueyo/>

18. Про затвердження Типового положення про регіональну та

місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-p>.

19. Україна на карантині: моніторинг суспільних настроїв. URL: <http://ratinggroup.ua/research>

20. ICC-WHO Joint Statement: An unprecedented private sector call to action to tackle COVID-19. URL: <https://www.who.int/news-room>

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ФРАНЦІЇ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

Марцеляк Олег Володимирович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
завідувач кафедри конституційного права
Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка,
e-mail: Martselyak@ukr.net

Сучасна конституційна реформа в Україні спрямована на модернізацію існуючої в країні системи державного управління, децентралізацію державної влади й створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та захист прав і інтересів жителів відповідних громад. Вона має за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією, вироблення форм і методів управління на місцевому рівні «без держави» або «з мінімальною участю держави». Це революційний підхід державотворення, оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найбільш ефективними вважалися ієрархічні способи управління, що характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях. Як писав дослідник цієї проблематики А.І. Добролюбов, враховуючи всю складність державного управління уявляється, що без ієрархічних систем обійтися не можна. Вони виступають універсальними «підсилювальними» властивостями, що багаторазово примножують можливості людського співтовариства, здатність поєднувати колектив людей для вирішення завдань, непосильних для однієї людини [1, с. 28-29]. Зазначений підхід в організації державної влади ґрунтувався на виробленій радянською доктриною практики ідейними натхненниками якої були представники марксизму-ленінізму.

Проте позитивний зарубіжний досвід державотворення розвинутих демократичних країн засвідчив, що суспільство може успішно розвиватися

і без жорсткої централізації та чіткої ієрархії органів державної влади на місцевому рівні. Як пишуть автори роботи «Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития», світовий досвід свідчить, що будь-яка суспільна система організації й управління завжди поєднує в собі ієрархічні, наказові, авторитарні та формалізовані методи контролю і примусу з більш гнучкими, горизонтальними, неформалізованими, локальними механізмами самоврядування [2, с. 187]. Та й практика державотворення цілого ряду розвинутих демократичних країн свідчить, що найбільший їх економічний розквіт відбувався в умовах децентралізації влади.

Виходячи з цього сьогодні актуальним питанням в науці конституційного права України, яке потребує свого дослідження, є питання обрання найбільш ефективної моделі здійснення реформи вітчизняного механізму державної влади, схеми децентралізації влади в Україні, визначення інститутів влади, які будуть її модернізувати чи відігравати пріоритетну роль в цьому процесі, окреслення нового конституційно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. І в цьому аспекті хотілось би звернути особливу увагу на зарубіжний досвід проведення таких реформ. На наш погляд, доволі цікавою в цьому плані є практика Франції, яка пройшла декілька етапів децентралізації влади і на сьогодні виробила доволі успішну модель публічної влади, її інституційну складову.

Зокрема заслуговує на увагу реформа місцевого самоврядування у Франції щодо регіоналізації. Утворення регіонів як один із головних шляхів децентралізації влади було започатковано у Франції ще у 1960 р. із метою створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. Відтоді вони поступово перетворювалися із територіальних одиниць прямого державного управління на територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. Цей процес завершився у 80-х рр., після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Заходи, запроваджені з 1981 р. (т. з. «Закони Деферра»), мали на меті три завдання:

- максимально наблизити громадян до центрів прийняття рішень, у тому числі й центрів надання публічних (адміністративних) послуг;
- підвищити рівень відповідальності виборних органів місцевого самоврядування та надати їм нові повноваження;
- сприяти розвитку громадських ініціатив на місцях.

Політика децентралізації, розпочата на той час у Франції, спиралася на такі принципи: відсутність ієрархії рівнів місцевого самоврядування; збереження різноманітності наявних структур місцевого врядування і фінансова компенсація передачі повноважень місцевому самоврядуванню [3, с. 199-201].

Наступним етапом подальшої регіоналізації Франції була реформа

2004 року, внаслідок якої були внесені зміни до Конституції республіки, що запровадили фінансову автономію трьох рівнів місцевого самоврядування: 1) комун, 2) департаментів, 3) регіонів і сприяли передачі регіонам їх розширених повноважень у сфері економічного розвитку, туризму, професійної освіти та розвитку інфраструктури [4].

Надалі законами Франції про реформу територіальних громад 2010 року та розподіл компетенцій між департаментами та регіонами 2014-2015 років [5] ці повноваження розширилися, що сприяло зміцненню ролі регіонів і метрополій у розвитку території.

Нині вся територія Франції поділена на 12 регіонів із загальним для всіх статусом. Окрім цього, острів Корсика є територіальною спільнотою з особливим статусом та існує декілька заморських регіонів, які є одночасно департаментами і користуються низкою виключень із загального статусу. Зазначені регіони набувають у системі управління і самоврядування Франції все більшого значення і все частіше розглядаються доволі серйозним партнером органів Європейського Союзу на інформаційному рівні.

Органами самоврядування регіону є регіональна рада, яка обирається населенням на 6 років, її голова та бюро, що обираються радою, а також сформовані радою комітети.

Регіональна рада, яка формується шляхом прямих виборів за пропорційною виборчою системою, уповноважена приймати рішення з будь-якого питання, що відноситься до компетенції регіону чи до компетенції, переданої державою, чи власної компетенції.

Основні повноваження ради зводяться до наступного:

- прийняття бюджету;
- призначення органів виконавчої влади регіону;
- створення служб адміністрації регіону;
- прийняття програм розвитку регіонального плану та інших документів.

документів.

Голова ради (президент) є головою виконавчої влади у регіоні. Він одноособово керує адміністрацією регіону та головує на засіданнях регіональної ради, встановлює порядок денний та розробляє проекти рішень регіональної ради. Президент відповідає за виконання регіонального бюджету, керує діяльністю регіональної адміністрації, підписує контракти затвержені радою і представляє регіон в суді. Крім цього президент управляє власністю в регіоні і він керує діяльністю тих служб держави у регіоні, котрі передані у його підлеглисть законом у зв'язку з передачею регіону відповідних повноважень (при цьому службовці зберігають статус службовців держави, а не регіону). Частину своїх повноважень президент може делегувати віце-президенту (членам постійної комісії), або членам ради. При необхідності президент може також делегувати частину своїх повноважень пов'язаних з виконанням

компетенції регіону, начальникам служб центральної виконавчої влади на місцях.

Слід відзначити, що перелічені повноваження президента є наслідком децентралізованих реформ. До 80-х років ХХ ст. вони здійснювались префектом регіону. Це ще одна цікава інституція, яка, незважаючи на дещо урізані повноваження відіграє важливу роль у реалізації регіональної політики і здійсненні прямого державного управління на території регіону.

Як зазначає П.Ф. Гураль, на регіональному рівні деконцентрація державної влади проводиться в основному на користь префекта регіону. Ним є префект того департаменту, на території якого знаходиться адміністративний центр даного регіону. Проте, перш за все, він виконує функції префекта департаменту. Однак, він також має аналогічні повноваження, але у масштабах всього регіону і крім цього особливі повноваження в економічній галузі.

До повноважень префекта регіону належить:

- забезпечення юридичного представництва держави у регіоні; префект заключає від імені держави всі угоди з регіоном як територіальною спільнотою або з його громадськими установами;
- забезпечення адміністративного контролю за нормативними актами регіону-співтовариства і регіональних громадських установ;
- керівництво неконцентрованими державними службами в регіоні, з використанням тих самих прерогатив і повноважень, що у департаменті.

Особливі повноваження префекта регіону полягають у здійсненні політики уряду щодо соціального економічного розвитку і будівництва у регіоні. Крім цього, префект регіону:

- готує план соціально економічного розвитку регіону, як частини національного плану; збирає для центру інформацію, думки і формує пропозиції;
- слідкує за виконанням національного плану і його поєднання з регіональним планом; складає щорічну звітну доповідь голові уряду;
- розподіляє державні інвестиції у регіональному і департаментному масштабах [6, с. 56-57].

Взагалі завданням префекта (департаменту і регіону) є здійснення адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади і керівництво роботою територіальних органів центральних відомств. Оскільки префект по статусу є представником уряду в департаменті, то він зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у регіоні (департаменті), а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. Також він представляє державу в усіх офіційних заходах, що проводяться в рамках департаменту і відіграє в них головну роль, інформує керівництво держави про місцеві події, про

еволуцію суспільної думки, а населення про урядову політику, котру він зобов'язаний роз'яснювати і захищати.

Важливим напрямком діяльності префектів є їх юридичні функції: вони підписують у департаменті всі контракти, укладені від імені держави з юридичними особами або приватними підприємствами, що користуються фінансовою підтримкою держави; здійснюють оскарження в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу, у випадку, якщо, на їх погляд, таке рішення суперечить законам республіки. При цьому префект знайомиться з усіма рішеннями муніципальної ради, оскільки закон зобов'язує останню передавати прийняті нею рішення префекту і вони вважаються такими, що набрали чинності тільки після передачі префекту чи супрефекту і їх офіційного оприлюднення (це так званий інститут адміністративної опіки – система контролю центральної або регіональної влади за місцевим самоврядуванням, за якої рішення його органів не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної (регіональної) публічної адміністрації (міністра, губернатора, префекта, комісара і т. ін.). Відмова в дозволі може мотивуватися як незаконністю, так і недоцільністю чи несвоєчасністю прийняття рішення). Якщо префект приходить до висновку, що рішення ради не відповідає законам республіки, то він протягом 2-х місяців може звернутися до адміністративного суду або ж дія рішень муніципальної ради може бути ним призупинена. Кінцеве рішення з цього приводу приймається судом. При неспроможності муніципальної ради здійснювати управління місцевими справами префект може зупинити її діяльність на термін не більше одного місяця і повідомити про це міністра внутрішніх справ, а якщо рада не може забезпечити управління комуною, то вона може бути достроково розпущена президентом, якщо це схвалено на засіданні уряду. Також у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків префект звертається з відповідним поданням до міністра внутрішніх справ, який має право призупинити діяльність мера терміном до одного місяця, а указом глави держави, схваленим урядом мер може бути відправлений у відставку.

Оскільки префекти входять до структури Міністерства внутрішніх справ, вони здійснюють поліцейські функції: приймають заходи з підтримки нормального порядку, безпеки, у випадку, якщо це виходить за рамки території комуни; втручаються в роботу адміністративної поліції, якщо необхідно прийняття термінових поліцейських заходів при проведенні демонстрацій або іншого порушення громадського спокою (в комунах, де створена державна поліція); контролюють діяльність поліції щодо одержання дозволу на проведення полювання, риболовлі, спортивних змагань, а також прийняття необхідних заходів щодо психічно хворих, іноземців; здійснюють координацію діяльності поліції і жандармерії, по суті всіх питань безпеки у відповідному регіоні, мають

право у разі здійснення в департаменті злочину щодо державної безпеки (замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешт, обшуки тощо і допомагати відповідним органам у пошуках винних. Також вони виконують цілий ряд інших функцій правоохоронного порядку, таких як видача водійських посвідчень та облік мігрантів тощо.

Префект забезпечує нормальне управління державними службами регіону (департаменту) і у цій сфері він:

- наділений всіма повноваженнями від імені держави з прийняття відповідних рішень;
- єдиний розпорядник громадянських служб у департаменті. Всі витрати цих служб повинні ним підписуватись (якщо він не делегує, ці повноваження тому чи іншому керівнику служби), що значно посилює його владу;
- відповідає за управління нерухомістю і технікою державних служб департаменту;
- контролює переписку між центральною адміністрацією зовнішніми службами департаменту, за посадою очолює всі комісії державних служб департаменту, пропонує міністрам уряду кандидатури для заохочення своїх службовців-керівників зовнішніх служб департаменту.

Дуже важливим напрямком діяльності префектів є виконання ними ролі медіаторів, тобто, як правило, будучи «людиною зі сторони» вони сприймаються місцевими політичними елітами в якості ефективного медіатора в суперечках між різноманітними місцевими органами, політичними силами.

У цілому можна резюмувати, що префекти у Франції виконують такі повноваження:

- 1) представляють державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя;
- 2) наглядають за виконанням муніципальними радами законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів;
- 3) здійснюють координацію діяльності поліції і жандармерії і забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні;
- 4) приймають рішення нормативного характеру;
- 5) здійснюють адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун й передають на розгляд адміністративного суду незаконні, на їх погляд, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів;
- 6) виступають розпорядником всіх державних видатків в департаменті і несуть відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;
- 7) керують роботою всіх місцевих служб державних центральних

органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб, інших місцевих органів, політичних сил в тому числі і з центральними органами.

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

По-друге, можна враховувати досвід Франції також щодо інституційної складової функціонування регіонів в Україні. Особливо вартим уваги є інститут префекта, який за деякими проектами внесення змін до Основного Закону України також передбачається.

Реорганізація виконавчої влади на регіональному рівні за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на регіональному рівні, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченням регіональних інтересів і т. ін., що в кінцевому рахунку гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Список використаних джерел:

1. Добролюбов А.И. Власть как техническая система: о трех великих социальных изобретениях. Минск: Наука і тэхніка, 1995. 239 с.
2. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. Москва.: Альпина Паблишер, 2003. 593 с.
3. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні:

дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 521 с.

4. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000787241&categorieLien=id>

5. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>

6. Гураль П.Ф. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах. Навчальний посібник. Львів: Каменяр, 2017. 153 с.

ПРИНЦИП СУБСИДАРНOSTІ: ДОСВІД ФРН

Мішина Наталія Вікторівна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
e-mail: mishina@ukr.net

Коріння принципу субсидіарності вчені вбачають у канонічному праві, а конкретніше – у канонічній соціальній доктрині.

У Компендіумі цієї доктрини 2006 р. принципу субсидіарності присвячено кілька статей. Зокрема передбачено, що «на основі цього принципу, усі об'єднання «вищого порядку» мають надавати допомогу ("*subsidium*") – чи підтримку, просування, розвиток – об'єднанням нижчого порядку. Таким чином, невеликі соціальні суб'єкти можуть належним чином виконувати ті функції, які покладаються на них; у них не виникає необхідності передавати їх іншим суб'єктам вищого рівня, якими вони будуть в кінцевому підсумку будуть поглинуті та замінені, врешті-решт побачивши, що заперечується ... їхнє місце у суспільстві. Субсидіарність розуміється ... як економічна, інституційна або юридична допомога, що надається невеликим соціальним суб'єктам, тягне за собою ряд негативних наслідків, які вимагають від держави утримуватися від усього, що де-факто обмежує екзистенціальний простір для невеликих, але істотних «клітин» суспільства. Їх ініціатива, свобода і відповідальність не повинні бути витіснені» [1].

Таким чином, у Компендіумі 2006 р. субсидіарність розглядається як принцип, що є необхідним для існування повноцінного, різноманітного суспільства, громадянського суспільства. Як бачимо, сутність субсидіарності у канонічних текстах полягає в тому, щоб зберегти кожен

інститут суспільства, яким малим за розміром та впливом він би не був. Звісно, при цьому виходять з ідеї Божого промислу, - значущість для суспільства навіть найменших інститутів не заперечується тому, що їх існування є волею Божою.

Якщо взяти сутність субсидіарності у частині суспільної організації та обґрунтувати такий суспільний порядок не волею Божою, а демократичним державним режимом, за наявності якого реалізовано принцип рівності, принцип недискримінації, то доходимо висновку, що навіть найменші інститути суспільства, громадянського суспільства задовольняють потреби тієї чи іншої меншості, і тому заслуговують на підтримку з боку більшості (хоча більшість може не поділяти їхніх ідей та розглядати їхню діяльність як таку, що не є суспільно корисною). Слід підкреслити, що за наявності антидемократичного державного режиму, ці ідеї не втілюються у життя.

Прикладом застосування принципу субсидіарності на усіх трьох зазначених вище рівнях є ФРН. Н.Т. Ебралідзе характеризує принцип субсидіарності як «суто німецький продукт», що був народжений піклуванням німецьких федеральних земель про свою національно-державну самобутність [2, с. 139]. В. Кондратьєне підкреслює, що «принцип субсидіарності є доречним ... для врегулювання відносин між федерацією та її суб'єктами» [3, с. 56], а Р. Вішер відмічає, що цей принцип був центральним для реконструкції Німеччини після Другої світової війни [4, с. 19] (мається на увазі ФРН).

Отже, у середині ХХ ст. у ФРН, після зміни антидемократичного режиму на демократичний, почалася відбудова держави з наміром не допустити повернення тоталітарного минулого. Вагомий вплив християнської церкви у той період (варто згадати хоча б назви провідних політичних партій – Християнський демократичний союз, Християнський соціальний союз), поєднаний з застосуванням усіх можливих інструментів для запобігання узурпації державної влади у майбутньому, сприяли поширенню принципу субсидіарності. І досі багато досліджень принципу субсидіарності належить авторству саме німецьких вчених (наприклад, [5; 6; 7]). А пізніше ФРН, як одна з найбільш активно підтримуючих поглиблення європейської інтеграції країн, сприяла застосуванню цього принципу на наднаціональному рівні. Принцип субсидіарності вперше у ЄС було закріплено у Маастрихтському договорі 1992 р., пізніше – у Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 р. до Договору про заснування Європейської Спільноти, ін. Наразі принцип субсидіаності вчені вважають «другим найбільш згадуваним принципом первинного права ЄС, тільки заборона дискримінації згадується частіше» [6].

Для України принцип субсидіарності, на перший погляд, є відносно новим. Принаймні, поняття «субсидіарність» поки що фігурує в

поодиноких нормативних актах та тільки починає застосовуватися у нормопроектній діяльності, переважно по відношенню до органів публічної влади на місцях. Слід зазначити, що багато в чому така ситуація обумовлена закріпленням принципу субсидіарності у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

Важливість цього принципу для сучасного етапу муніципальної реформи в Україні підкреслюється тим, що вже вдруге здійснюється спроба включити його до тексту Конституції. Подальші етапи муніципальної реформи вкажуть на перспективи практичної реалізації цього принципу у сучасному житті – адже не так важлива його закріплення в Основному Законі, як належна практична реалізація.

Список використаних джерел:

1. Compendium of the Social Doctrine of the Church. URL: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.htm

2. Эбралидзе Н. Т. Методы правотворчества в ЕС : дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. 173 с.

3. Kondratiene V. Aspects of Legislative Governance of the State : the Principle of Subsidiarity as a Tool for Local Consolidation. URL: http://www.su.lt/bylos/mokslo_leidiniai/soc_tyrimai/2012_28/kondratiene.pdf

4. Vischer R. Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution. URL: <http://mirrorofjustice.blogs.com/mirrorofjustice/vischer/beyonddevolution.pdf>

5. Evans M., Zimmermann A. Global Perspectives on Subsidiarity. Springer, 2014. 223 p.

6. Schilling T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously. URL: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html>

7. Taylor G. Germany: A slow death for subsidiarity? *International Journal of Constitutional Law*. Vol.7. № 1. P. 139-154.

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ МУНІЦИПАЛЬНІ МЕРЕЖІ ЯК ЕЛЕМЕНТ БАГАТОРІВНЕМОГО ВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Серьогін Віталій Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
заступник декана юридичного факультету,
професор кафедри конституційного
і муніципального права юридичного
факультету Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

Проголошення курсу на європейську інтеграцію в якості стратегічного напрямку політико-правового розвитку України вимагає приведення всіх сторін суспільного життя у відповідність до вимог і стандартів ЄС. В аспекті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади це зумовлює необхідність глибокого вивчення специфіки європейського врядування, зокрема в аспекті належного та багаторівневого врядування.

Як відомо, одним із важливих компонентів багаторівневого врядування в ЄС є широке використання політичних мереж. Одним із видів таких мереж є міжмуніципальні (у т.ч. транскордонні). Суттєвим для розуміння феномену мереж є те, що: а) мережева взаємодія скерована на досягнення спільних цілей; б) доступ до мережі визначається не лише наявністю ресурсу, але й бажанням спільно вирішувати проблеми; в) ключова ознака мережі – це обмін ресурсами, зокрема владними; в) мережеве врядування ніде нормативно не врегульоване і здійснюється за фактом, тобто є неформальним.

Історія муніципальних мережі налічує вже понад століття. Наприклад, Міжнародна транснаціональна асоціація управління міським господарством була заснована ще в 1914 році, а Конференція мерів США – у 1932 році. Майже 17 % міських мереж, особливо мереж національного характеру, були створені понад 60 років тому, по суті, ще до Холодної війни, а в деяких випадках навіть до Другої світової війни.

Втім початок новітньої епохи формування транснаціональних муніципальних мереж (далі – ТММ) припадає на кінець 1980-х років, коли відбулося помітне зростання транскордонних зв'язків між муніципалітетами на просторах об'єднаної Європи. У 1990-х роках європейські ТММ характеризувалися динамічним зростанням і значною диференціацією. На початку XXI століття чимало таких мереж вступили в якісно нову фазу свого життєвого циклу: вони зміцніли, накопичили значний досвід функціонування, у т.ч. безпосередньої взаємодії з інституціями ЄС, зросли кількісно. Наприклад, мережа Eurocities охоплює

вже близько 120 великих міст у більш як 30 європейських країнах; Союз балтійських міст на даний час налічує близько 100 міст у всіх десяти країнах, які оточують Балтійське море; Альпійський альянс об'єднує близько 250 місцевих органів влади і охоплює увесь альпійський регіон від Франції до Словенії [1, с. 314]. Більшість цих мереж концентруються на двох цілях: вони представляють інтереси своїх членів, зокрема на європейському рівні, а також сприяють обміну досвідом і транснаціональному навчанню між своїми учасниками. Деякі дослідники, критично оцінюючи сучасний стан ТММ в Європейському Союзі, констатують наявність у них деяких ознак стагнації, але водночас підкреслюють, що членство в більшості мереж стабілізувалося.

Такі ТММ, як Eurocities і Союз Балтійських міст, мають загальні структурні і функціональні подібності, хоча і з деякими помітними відмінностями. У більшості ТММ можна виділити три групи учасників: 1) міжнародний секретаріат і національні / секторальні координатори; 2) Президія, Правління та Генеральна Асамблея; 3) міста-члени.

Секретаріат, до складу якого входять секретар або керуючий директор і його співробітники, виконує функції, пов'язані з внутрішнім управлінням мережею, включаючи повсякденні процедури, а також відповідає за зовнішні зв'язки. Однією з тенденцій у розвитку ТММ стало формування підмереж, які спеціалізуються на певній території (зазвичай території національної держави) або конкретній сфері політики. У деяких мережах були створені національні координаційні бюро, а в інших організаційна структура в основному базується на загальномережевих бюро з координації політики. Крім того, в більшості мереж з'явилися деякі проектно-орієнтовані підмережі (зазвичай з обмеженою кількістю міст-учасників), які підтримуються спеціальним фінансуванням ЄС.

Друга загальна структурна особливість ТММ полягає в тому, що на чолі цього утворення стоїть правління, до складу якого входять президент, кілька його заступників і члени правління. Цей орган відповідальний за розробку і прийняття найважливіших рішень у період між засіданнями Генеральної Асамблеї. Члени правління здійснюють представництво своїх міст і беруть безпосередню участь у розробці та здійсненні місцевої політики. Члени правління зазвичай є впливовими членами (наприклад, в особі мера або віце-мера) найбільш активних міст, які в такий спосіб просувають інноваційні підходи на місцевому рівні. Вони поділяють спільний інтерес до транснаціонального навчання та транскордонного обміну досвідом. Крім того, члени правління представляють мережу зовні, наприклад, на міжнародних конференціях і навіть можуть брати участь у прямому лобіюванні, наприклад, у процесах розробки і прийняття рішень Європейською комісією чи Європейським парламентом.

Третя особливість ТММ – це їхні міста-члени. Приєднання до ТММ надає містам низку переваг, починаючи від обміну досвідом і закінчуючи

доступом до фінансування і розвитком прямих зв'язків між місцевим і європейським рівнями врядування. Представники найбільш активних міст, які часто є членами-засновниками мережі, беруть участь у засіданнях Генеральної Асамблеї, досить часто зв'язуються із секретаріатом і «наводять необхідні мости» між відповідними локальними політичними мережами і секретаріатом та / або правлінням. Від існування таких «мережових посередників», які з'єднують ТММ з локальною політичною мережею, значною мірою залежать зміни політики на місцях. У великих мережах, таких як «Кліматичний Альянс», більшість міст-членів виявляють відносну пасивність. Членство в цьому випадку може бути суто символічним – наприклад, місто могло приєднатися до мережі тільки після того або тому, що це зробили сусідні міста, аналогічні міста або міста-побратими.

Незважаючи на їхню структурну подібність, функціональна спеціалізація ТММ може істотно різнитися. У той час як такі знакові об'єднання, як Рада європейських муніципалітетів і регіонів, або мережі, як Eurocities або Союз балтійських міст, охоплюють всі важливі функції місцевих органів влади, інші мережі обмежують свою діяльність певним політичним полем.

Останніми роками ТММ стали більш спеціалізованими. За підрахунками європейських дослідників, на сьогодні тематична спрямованість ТММ має такий вигляд: 29% – навколишнє середовище; 11% – культура; 16% – боротьба з бідністю чи нерівністю; 12% – енергетика; 11% – миробудівництво; 8% – гендерні проблеми; 14% – інші [2, с. 1154]. Серед найбільш відомих спеціалізованих ТММ можна назвати Кліматичний Альянс (*Climate Alliance*), та Енергетичні міста (*Energie-Cités*). Одна з основних причин, через яку створюються спеціалізовані ТММ, полягає в тому, що багато міст у даний час стикаються з аналогічними проблемами, і створення установ, що сприяють вивченню транснаціональної політики, стає важливою стратегією при розробці та поширенні нових концепцій політики.

ТММ розробили власні форми врядування, за допомогою яких вони намагаються впливати як на характер обговорення у відповідних сферах врядування, так і на дії, спрямовані на досягнення результатів такого врядування. По-перше, ТММ беруть участь у різноманітних стратегіях внутрішнього врядування. По-друге, для ефективної роботи в контексті багаторівневого врядування ТММ застосовують різноманітні підходи щодо зовнішнього врядування, зокрема вплив, взаємозалежність і посередництво.

На жаль, потенціал вітчизняного місцевого самоврядування щодо ТММ виявляється поки що абсолютно не востребуваним. Більше того, недостатня активність українських суб'єктів транскордонного співробітництва, спричинена їх слабкою інституційною спроможністю,

була визначена у 2012 р. Європейською Комісією як ключова і єдина причина для виключення України з Плану програм транскордонної співпраці на 2014-2020 рр. Тому на наш погляд, долучення вітчизняних органів місцевого самоврядування, передусім міського рівня, до ТММ є перспективним напрямком на шляху до імплементації стандартів європейського багаторівневого врядування. Серед пріоритетних сфер такого співробітництва – розвиток прикордонної, дорожньо-транспортної та комунальної інфраструктури, охорона довкілля, запровадження електронного врядування.

Список використаних джерел:

1. Kern K., Bulkeley H. Cities, europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS*. 2009. Vol. 47. № 2. P. 309–332.
2. Acuto M., Raner S. City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*. 2016. Vol. 92. Issue 5. P. 1147-1166.

**ЄВРОПЕЙСЬКЕ БАГАТОРІВНЕВЕ ВРЯДУВАННЯ:
ВІД САМОВРЯДУВАННЯ – ДО СПІВВРЯДУВАННЯ**

Серьогіна Світлана Григорівна,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений діяч науки і техніки України,
директор Науково-дослідного інституту
державного будівництва і місцевого
самоврядування НАПрН України,
e-mail: ndi_db_ms@ukr.net

Прийняття у 1985 році Європейської хартії місцевого самоврядування ознаменувало собою переможне завершення майже 200-літньої боротьби місцевого самоврядування за свою автономію і фіксацію нового статусу-кво у відносинах між місцевим самоврядуванням і державою. При цьому активне включення місцевого самоврядування у вирішення широкого кола питань, чимало з яких явно виходили за межі поняття «питання місцевого значення», привело до його вертикальної інтеграції, тобто функціонального включення до структури державного апарату в межах спільного публічного врядування. Значною мірою цьому сприяла повоєнна розбудова «держави загального добробуту», що передбачало суттєве розширення позитивних зобов'язань держави перед своїми громадянами, особливо в соціально-економічній та духовно-культурній сферах.

Однак на зламі тисячоліть ситуація в Європі суттєво змінилася. «Належне» і «багаторівневе» врядування як найважливіші характеристики

європейського врядування ознаменували собою якісну трансформацію публічного врядування за рахунок доручення до процесу владного вирішення суспільно значущих питань дедалі більшого кола суб'єктів. При цьому вертикальна інтеграція була доповнена горизонтальною інтеграцією, а субординаційні відносини доповнені координаційними. Органи публічної влади на кожному з територіальних рівнів змушені були долучати до процесу вироблення й реалізації політики широке коло інституцій громадянського суспільства, використовувати нові форми спілкування з громадськістю, а іноді – навіть передавати (делегувати) виконання окремих виконавчо-розпорядчих функцій інститутам громадянського суспільства чи бізнес-структурам. До широкого вжитку увійшли такі поняття, як аутсорсинг, публічно-приватне партнерство тощо. У спеціальній літературі цей розвиток у напрямку горизонтальної інтеграції, позначається або як перехід від управління до врядування (from government to governance), або як «гібридний стан» нових і старих моделей управління.

Важливим фактором, що вплинув на характер публічного врядування в Європі в цей період, стала регіоналізація. Зміцнення проміжної ланки публічного врядування об'єктивно могло відбуватися лише за рахунок послаблення центральної чи місцевої влади, або їх обох. У підсумку створювалася досить збалансована система, коли саме регіональний рівень публічної влади забезпечував баланс сил та інтересів у межах усієї системи багаторівневого врядування. Регіоналізація доповнює існуючі форми горизонтальної інтеграції новими формами, іноді навіть відтіняючи собою державні кордони та роблячи поняття території досить умовним.

Створення Європейського Союзу як наднаціональної організації, що має тенденцію до федералізації, ще більш посилило позиції регіонального рівня публічної влади, котрий став важливим фактором у подоланні спротиву національних властей інтеграційним процесам. З іншого боку, в регіоналізації побачили перспективу й субнаціональні націоналістичні рухи. У підсумку централізація влади в Брюсселі була врівноважена децентралізацією в межах національних держав-членів ЄС, внаслідок чого регіони отримали реальну вагу в європейській політиці та посилили свій вплив як на національні, так і на наднаціональні владні інституції.

У підсумку, процес боротьби за самоврядування, який у XVIII-XIX століттях розпочинався на загальнодержавному рівні як політична вимога представницького правління в особі парламенту, перейшов у фазу боротьби за самоврядування на місцях, а на зламі тисячоліть завершився визнанням прав регіонального самоврядування. У поєднанні з різноманітними формами «демократії участі» європейське багаторівневе врядування суттєво випередило ті постулати, що були покладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування.

За статтею 1 Хартії 1985 року 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», і здійснюється це право «радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [1]. Із точки зору європейського «належного» і «багаторівневого» (у тому числі мережевого) врядування наведене вище визначення виглядає застарілим і навіть дещо ретроградним, оскільки зводить самоврядування до функціонування відповідних муніципальних органів влади. Ні про який аутсорсинг, мережеве врядування чи публічно-приватне партнерство в Хартії не йдеться. Але життя не стоїть на місці, і форми та методи публічного врядування на місцевому та регіональному рівнях стають дедалі більш різноманітними. Диверсифікацію цих форм і методів наймовірно посилює застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Сучасна муніципально-правова теорія розглядає місцевих жителів вже не тільки як членів відповідних територіальних громад, але й як учасників інших громадських формувань, бізнес-структур, активістів тощо. Відповідно, в європейській політико-правовій доктрині формується концепція «від самоврядування до співврядування» (from self-government to co-governance) [2]. За такого підходу публічне врядування на всіх його рівнях розглядається з суто демократичних позицій, як «res publica», тобто «спільна справа» – спільна для всіх членів соціальної спільноти відповідного територіального рівня та всіх соціальних інституцій, котрі діють на цій території. Практика мережевого врядування на регіональному рівні в межах ЄС є яскравим прикладом такого співврядування.

Для України такий підхід до організації публічного врядування є ще новим і недостатньо вивченим. Однак стратегічний курс на європейську інтеграцію, так само як і потреба реформування територіальної організації публічної влади з метою підвищення її ефективності та демократизму, невідворотно змушують вітчизняний політикум сприймати досвід європейського врядування. З огляду на октройований характер вітчизняного місцевого самоврядування і, як наслідок, його схильність до бюрократизації, зробити це буде нелегко, але необхідно. Як відомо, в дискусіях щодо переваг і цінностей місцевого самоврядування, традиційно називають автономію, демократію та ефективність. Інакше, як шляхом співврядування, на сьогодні названих цінностей не досягти.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Roseland A. Local Self-Government or Local Co-Governance? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2010. Vol. 8. № 2. P. 133-145.

ДІЯЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ПІДТРИМКИ ДЕМОКРАТІЇ

Сироїд Тетяна Леонідівна,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного
і європейського права
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: syroid02@gmail.com

Європейський Союз заснований на принципах демократії, поваги прав людини, основних свобод і верховенства закону. Підтримка демократії як довгострокового зобов'язання широко інтегрована в зовнішній політиці ЄС, включаючи політичний діалог, торгівлю і співпрацю з метою розвитку.

Прихильність ЄС до демократії відображена в численних програмних документах, у тому числі у висновках Ради «Підтримка демократії у зовнішніх відносинах ЄС» в яких зазначено, що «Європейський Союз як глобальний актор та найбільший донор у світі заснований на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини, основних свобод і верховенства права. Однією з цілей зовнішньої діяльності ЄС є розвиток та консолідація демократії і верховенства права, повага до прав людини й основних свобод. ЄС прагне покращити узгодженість та ефективність своєї підтримки демократії. ЄС та його держави-члени виступають на підтримку демократії, спираючись на міцні парламентські традиції, засновані на ролі національних парламентів, регіональних і місцевих асамблеях у державах-членах та Європейському парламенті. Рада визнає, що демократію не можна нав'язувати ззовні. ЄС залишається відданим принципам власних стратегій і програм розвитку країн-партнерів. Локальні процеси можуть підтримуватися відповідним поєднанням фінансових і політичних інструментів, пристосованих до конкретної ситуації кожної країни. Тому підтримка демократії в ЄС повинна бути спрямована на сприяння зусиллям і посиленню спроможності урядів, парламентів та інших державних інститутів, політичних суб'єктів, організацій громадянського суспільства й інших суб'єктів. Зусилля ЄС спрямовані на сприяння сталому розвитку, повазі до прав людини, демократичному управлінню, безпеці, зменшенню бідності та гендерній рівності» (ст. 1-2) [1].

План дій з прав людини і демократії, який ґрунтується на попередніх актах ЄС у цій сфері (напр., Стратегічні рамки з прав людини та демократії і План дій для їх практичної реалізації на 2012-2014 рр.), підтвердив зобов'язання ЄС сприяти і захищати права людини та підтримувати демократію в усьому світі. Ним зазначено, що сучасні складні кризи і

поширені порушення та зловживання правами людини й основними свободами вимагають все більш рішучих зусиль з боку ЄС. План дій має за мету дати можливість ЄС вирішувати ці виклики шляхом більш цілеспрямованих дій, систематичного і скоординованого використання інструментів, які є в його розпорядженні, та посилення впливу його політики й інструментів на місцях. ЄС акцентовано увагу на повноваженнях місцевих установ та механізмів і співпраці з ними, включаючи національні правозахисні установи, а також громадянське суспільство. ЄС просуватиме принципи недискримінації, гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок. ЄС також забезпечить комплексний підхід до прав людини щодо запобігання та вирішення конфліктів і криз, та надалі включатиме права людини у зовнішні аспекти політики ЄС, щоб забезпечити кращу узгодженість політики, зокрема у сферах міграції, торгівлі й інвестицій, співпраці з розвитку та протидії тероризму. ЄС продовжуватиме просувати та захищати універсальність і неподільність усіх прав людини в партнерстві з країнами усіх регіонів, у тісній співпраці з міжнародними і регіональними організаціями та з громадянським суспільством. ЄС активізує свої зусилля для створення безпечного та сприятливого середовища, в якому громадянське суспільство та незалежні ЗМІ можуть процвітати. ЄС наголошує на ключовому внеску суб'єктів громадянського суспільства і правозахисників у мир та безпеку, стабільність і процвітання. ЄС зобов'язаний вдосконалювати громадську дипломатію та комунікацію щодо своїх прав у галузі прав людини (ст. 3) [2].

Глобальна стратегія ЄС проголосила в якості невід'ємної складової підвищення стійкості та інтегрованого підходу, що вимагає більш досконалих механізмів реагування на події, що відбуваються. ЄС продовжить зміцнювати стійкість держав і суспільства, підтримуючи ефективне державне управління і підзвітні установи, а також тісно співпрацюючи з громадянським суспільством. Зокрема, програми підтримки ЄС будуть спрямовані на сусідів з півдня і сходу, від Середньої Азії до Центральної Африки. ЄС також буде підтримувати інтегрований підхід до вирішення конфліктних і кризових ситуацій, що робить необхідним всебічну участь ЄС на всіх стадіях конфлікту, включаючи дії із запобігання конфліктам. У міру можливості, ЄС також має намір зберігати свою присутність у зоні конфлікту до остаточного переходу до мирного життя [3].

У Європейському Консенсусі в галузі розвитку (станом на квітень 2020 р. не набрав чинності), який є відповіддю ЄС на Порядок денний ООН у галузі сталого розвитку на період до 2030 року, викладено основні принципи, якими буде керуватися підхід ЄС і держав-членів до співпраці з країнами, що розвиваються протягом наступних 15 років, а також стратегія досягнення цілей в галузі сталого розвитку (ЦСР). Згідно глобальної

стратегії зовнішньої політики і політики безпеки ЄС, Консенсус також допоможе досягти пріоритетів зовнішньої політики Союзу.

Консенсус покликаний відреагувати на поточні глобальні проблеми, які мають демографічний, економічний, соціальний і екологічний вплив. Зміцнення стійкості держав, суспільств і окремих осіб є центральним елементом цього підходу. Він прагне забезпечити сталий розвиток і прискорити трансформацію, роблячи акцент на наскрізних елементах політики розвитку, таких як гендерна рівність, молодь, інвестиції і торгівля, стійкі дії в галузі енергетики та клімату, управління, демократія, верховенство права і права людини, а також міграція і мобільність.

Консенсус рекомендує поліпшити координацію й узгодженість дій між ЄС і його державами-членами. Для досягнення більш ефективних результатів і більшого впливу, ним запропоновано індивідуальний і диференційований підхід у роботі з партнерами для сприяння спільному програмуванню і реалізації при повній участі громадянського суспільства та інших суб'єктів. У ньому підкреслюється важливість ефективності розвитку, прозорості, взаємної підзвітності та відповідальності всіх учасників партнерів, а також забезпечення використання всіх засобів для досягнення ЦСР [4].

Підтримка демократії в ЄС спрямована на зміцнення політичного плюралізму, в т.ч. за допомогою підтримки парламентів і політичних партій, підвищення прозорості та підзвітності інститутів і захисту основних свобод, таких як свобода вираження думок і свобода зібрань та асоціацій. Цей підхід включає боротьбу з корупцією шляхом підтримки децентралізації та реформи державного управління, а також забезпечення більшої прозорості державного фінансування і надання державних послуг. Основна увага приділяється участі громадян у політичних процесах, включаючи участь молоді, жінок та вразливих груп; інклюзивні, прозорі і такі, що заслуговують на довіру вибори; публічний доступ до інформації; якісні плюралістичні і незалежні засоби масової інформації.

Визнаючи вирішальну роль уповноваженого громадянського суспільства для будь-якої демократії, заохочення плюралізму і сприяння сталому й інклюзивному розвитку, ЄС прагне надати простір для організацій громадянського суспільства та посилити їх участь, особливо в якості суб'єктів управління. Як зазначено у Висновку Ради, «Уповноважене громадянське суспільство, в усьому його різноманітті, являє собою найважливіший і невід'ємний компонент будь-якої демократії і являє собою перевагу. Суб'єкти громадянського суспільства можуть сприяти плюралізму і сприяти більш ефективній політиці, справедливому розвитку та інклюзивному зростанню. Цивільні громадські організації (ЦГО) мають можливість розширювати повноваження, представляти, захищати й охоплювати вразливі та соціально виключені групи, включаючи меншини. Вони також можуть сприяти економічному і

людському розвитку, а також соціальній згуртованості та інновацій. Більше того, ЦГО часто беруть участь у ініціативах щодо просування демократії для прозорого, підзвітного та законного управління, також у нестабільних ситуаціях» (ст.1-2) [5].

ЄС як глобальний учасник і найбільший у світі донор розвитку має унікальний набір інструментів зовнішньої політики, зокрема, для підтримки демократії. До них належать дії відповідно до основних принципів ЄС з прав людини, політичні діалоги і діалоги з прав людини, фінансові інструменти, місії зі спостереження за виборами (EUEOMs), заходи на багатосторонніх форумах. ЄС тісно співпрацює з Європейським фондом за демократію, який підтримує організації громадянського суспільства, демократичні рухи, цивільних і політичних активістів, а також незалежні медіа-платформи й журналістів, що сприяють становленню плюралістичних демократичних політичних систем [6].

Виходячи з вищезначеного, слід підсумувати, що ЄС докладає суттєвих зусиль щодо підтримки демократії підтвердженням чого слугує: 1) інтегрування цього напрямку діяльності у зовнішню політику Союзу; 2) закріплення в актах ЄС принципів свободи, демократії, поваги до прав людини й основних свобод і верховенства права; розвитку та консолідації демократії; заохочення плюралізму і сприяння сталому й інклюзивному розвитку; пріоритетної ролі громадянського суспільства та ін.; 3) співпраця зі спеціалізованими структурами, що підтримують суб'єктів, які сприяють становленню та розвитку демократичних рухів, плюралізму.

Список використаних джерел:

1. Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111250.pdf (дата звернення 25.04.2020).
2. EU action plan on human rights and democracy. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en__actionplanhumanrights.pdf (дата звернення 24.04.2020).
3. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (дата звернення 25.04.2020).
4. Outcome of proceedings. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf> (дата звернення 23.04.2020).
5. Council Conclusions - The roots of Democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2012-INIT/en/pdf> (дата звернення 25.04.2020).
6. The European Endowment for Democracy (EED). URL: <https://www.democracyendowment.eu/en>. (дата звернення 24.04.2020).

ЗМІНА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК СКЛADOVA РЕФОРМИ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Тітов Микола Ілліч,

кандидат юридичних наук, доцент,
перший віце-президент – виконавчий директор
Асоціації органів місцевого самоврядування
Харківської області, депутат обласної ради
V, VI, VII скликань,
e-mail: info@association.kharkov.ua

За роки незалежності Україна пережила складний процес розбудови державних інституцій, запровадження демократичних перетворень, уміння вчитися розуміти політичний плюралізм, багатовекторність думок і поглядів, пропонувати нові виборчі процедури й управлінські надбання. Неодноразово переконувалась, що рішення можуть активно впливати на суспільні зміни тільки тоді, коли владні структури, як в центрі, так і на рівні кожного села, селища, міста, району та області відчувають відповідальність за долю кожної людини [1, с. 3].

Досвід європейських країн підтверджує, що еволюція державності в більшості з них йшла шляхом децентралізації публічної влади, обмеження функцій органів державної влади на місцях при розвинутому місцевому самоврядуванні, наділеному максимальною кількістю повноважень [2].

Багато часу минуло після висловлювання відомими вченими - харків'янами цих думок, але вони не втратили своєї актуальності. За останні роки у державі зроблено вже чимало з метою розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Реформа з децентралізації влади стала практично єдиною з реформ, яка успішно реалізується в Україні та є політичним брендом нашої держави.

У рамках реформи проведено добровільне об'єднання територіальних громад. Станом на січень 2020 р. створено 1029 таких ОТГ, які охоплюють 33,3% населення та 44,2% території держави [3]. Новоутворені ОТГ отримали додаткові повноваження та фінансові можливості для вирішення проблем місцевого значення. ЦНАПи вже надають населенню більше сотні різних послуг, запроваджено інститут старост тощо. Однак практика свідчить, що ініціатива громад щодо добровільного об'єднання вже практично вичерпана.

Настав час допомогти тим, хто за 5 років реформування не зміг домовитись із сусідами про об'єднання, але бажають змін, бажають збільшити можливості для розвитку громад. Сьогодні ця робота належить до компетенції державних адміністрацій, які готують перспективні плани формування територій громад та направляють їх до Міністерства розвитку

громад та територій України для подальшого затвердження Кабінетом Міністрів України складу всіх ОТГ на території держави.

Проте для завершення етапу створення нової конфігурації територіальних громад та районів необхідно перш за все внести відповідні зміни до профільних законів щодо місцевого самоврядування, повноважень Кабінету Міністрів України, місцевих виборів, прийняти закон щодо засад адміністративно-територіального устрою держави та деякі інші закони.

Слід зазначити, що нині в державі складна система адміністративно-територіального устрою. Це адміністративно-територіальні одиниці з різним статусом та різним обсягом повноважень: села, селища, селища міського типу, міста районного та міста обласного значення. Крім того, існують ще більш складні територіальні утворення (так звані «матрьошки»), коли на одній території, в тому числі й на Харківщині, паралельно та одночасно функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці та одразу декілька місцевих рад. Питання адміністративно-територіального устрою держави досі регулює Указ Президії Верховної Ради УСРСР від 12 березня 1981 року.

Тому необхідно упорядкувати систему адміністративно-територіального устрою таким чином, щоб вона, як у більшості європейських країн, мала три рівні, а саме: базовий – муніципалітет, субрегіональний – повіт, регіональний – область. Також адміністративно-територіальний устрій має передбачати Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь як міста зі спеціальним статусом.

Щодо назви адміністративно-територіальних одиниць. Термін «муніципалітет» – загальновідомий та загальновживаний не тільки у країнах Європи та світу, але й у нас, в Україні. Саме так у багатьох країнах називаються базові адміністративно-територіальні одиниці. Тому муніципалітет, на наш погляд, має бути базовою адміністративно-територіальною одиницею держави та стати територіальною основою для створення первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Відповідно, виникнуть нові правові дефініції: «муніципальна рада» як базовий орган місцевого самоврядування та похідні терміни: «голова муніципалітету», «муніципальне майно», «муніципальний транспорт», «муніципальна варта» тощо.

Разом із тим, термін «громада» для назви базової адміністративно-територіальної одиниці, який пропонується деякими авторами, на наш погляд, не може бути прийнятним. Він означає певну групу людей, але ж адміністративно-територіальна одиниця — це певна частина території, тобто термін «громада» у цьому випадку не має семантичного (означувального) значення, оскільки його сутність не співвідноситься ані з об'єктом, ані з його ознаками [4, с. 287].

Щодо змін адміністративно-територіальних одиниць регіонального

(обласного) рівня, то, на нашу думку, зміна існуючих меж областей сьогодні не на часі. Доцільно залишити незмінними як саму назву «область», так і межі областей, що існують наразі.

Окремого розгляду та обґрунтування потребують питання, пов'язані із субрегіональним рівнем. Існуючий районний поділ у державі має бути змінений, оскільки після завершення утворення ОТГ значний перелік повноважень перейде до їх компетенції, а відтак зберігати існуючі райради та райдержадміністрації в незмінному стані недоцільно. Крім того, значна кількість ОТГ утворюється в межах всього району, що взагалі унеможливує подальше існування в таких ОТГ районних рад та районних державних адміністрацій. Так, зокрема на Харківщині пропонується утворення 15 із запланованих 55 ОТГ за принципом «один район – одна громада».

Щодо назви субрегіональної ланки, то є різні пропозиції – район, повіт, округ і навіть округа, але до внесення змін до ст. 133 Конституції України [5] легітимним залишається термін «район». Принциповим є не стільки назва, скільки критерії формування цих одиниць. Саме від об'єктивного врахування критеріїв буде залежати їх кількість.

Відомо, що головною метою будь-якої реформи має бути результат – зміни на краще! Не можна цього досягти без вивчення та врахування позицій науковців, а головне – жителів та органів місцевого самоврядування, які представляють їх інтереси.

У Харківській області утворено міжвідомчу регіональну робочу групу з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районних рівнів області [6]. Як член цієї робочої групи, не можу пристати на позицію деяких експертів з Києва, які пропонують утворити у Харківській області лише 4 або 6 районів. У першому варіанті буде об'єднано навколо міста Харкова аж 12 районів з чисельністю більше 2 млн жителів, що вже на старті створює для районів дуже нерівні умови, а у разі запровадження варіанту з 6 районів жителі Зачепилівського району мають долати майже 150 км до міста Люботин як до нового райцентру, а жителі Кегичівщини – відповідно до міста Лозова. Запропоновані варіанти навіть з географічних та логістичних особливостей є неприйнятними для місцевих жителів. Як результат, будь-які реформи без розуміння та підтримки тих, на кого вони спрямовані, та тих, хто буде втілювати їх у життя, приречені на провал. Пропозиції таких експертів вочевидь дискредитують успішність реформи з децентралізації влади!

Щодо критеріїв формування нових районів: кількість населення – важливий критерій, але не єдиний, який необхідно враховувати. Ми маємо вивчати та враховувати всі критерії та особливості в сукупності. Показник у 150 тис населення, що визначається європейською системою NUTS-III (яка має рекомендаційний характер), на мій погляд, не може стати перешкодою у разі дотримання всіх інших критеріїв [7, с. 128].

Наприклад, місто Красноград має: розвинену інфраструктуру; сучасні житлові мікрорайони; крупний лікарняний комплекс; три навчальні заклади з підготовки кадрів молодших спеціалістів з медицини, освіти, аграрного сектора; сучасні школи із спорткомплексами; заклади культури, а також значну кількість територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Отже, місто об'єктивно має всі підстави стати адміністративним центром нового району для 7 рівновіддалених ОТГ Зачепилівського, Сахновщинського, Кегичівського, Нововодолазького та Красноградського районів. Але ця суто сільська місцевість хоча й значна за площею, втім має невисоку щільність населення, через що загальна чисельність є меншою ніж 150 тис та складає близько 132 тис! Незначна різниця, лише у 18 тис, на наше переконання, не може стати перешкодою для об'єднання 5 суміжних районів із центром історичного тяжіння!

Слід зазначити, що чимало країн ЄС мають «райони» з населенням менше ніж 150 тис. Так, наприклад, у Польщі деякі «повіти» взагалі нараховують лише 80 тис населення.

Збалансованість демографічних, географічних, економічних, історичних, логістичних та інших критеріїв, має стати основою формування моделі нових адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. Як результат, у державі будуть утворені збалансовані укрупнені райони, а на їх базі - місцеві ради з виконавчими органами, які будуть спроможні представляти спільні інтереси громад та забезпечити здійснення низки важливих повноважень.

Щодо таких повноважень, то на мою думку, районні та обласні ради мають: затверджувати стратегії розвитку і комплексного планування територій, бюджети, програми соціально-економічного і культурного розвитку та контролювати їх виконання; ефективно управляти та утримувати спеціалізовані освітні, медичні та соціальні заклади, в тому числі для людей похилого віку, об'єкти водного, лісового, сільського господарства, культури і туризму, фізичної культури, визначні пам'ятки місцевого значення, інші об'єкти, які є спільною власністю муніципалітетів для забезпечення спільних потреб мешканців.

Окрім того, вони можуть забезпечувати будівництво й утримання доріг міжрайонного, обласного сполучення та відповідної транспортної інфраструктури. Реалізовувати взаємодію органів місцевого самоврядування з офісами префектів та територіальними органами центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації тощо. Слід зазначити, що за домовленістю ОТГ вони можуть реалізовувати ряд проектів в рамках міжмуніципального співробітництва.

Особливо необхідно наголосити, що принциповим є питання про обов'язкове закріплення у нормах Основного закону держави низки

базових повноважень місцевих рад всіх рівнів. Це забезпечить конституційні гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Як висновок. Незважаючи на поточні складнощі реалізація реформи з децентралізації влади в Україні має продовжуватись, оскільки вже створено достатньо підстав та умов, необхідних для запровадження нової системи адміністративних утворень: базового рівня – муніципалітетів та субрегіонального – укрупнених районів (повітів), з тим, щоб вже у жовтні поточного року успішно провести вибори до всіх рівнів місцевих рад на новій територіальній основі.

Крім того, у разі внесення відповідних змін до Конституції та інших законів до початку виборчої кампанії, стане можливим запровадження інституту префектів, утворення у районних та обласних радах власних виконавчих органів, та запровадження інших змін, а, отже, фактичного успішного завершення реформи у відповідності до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Лісничий В.В. Дискурс політичної регіоналізації: монографія. Харків: Константа, 2011. 215 с.
2. Бодрова І.І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики: монографія. Харків: СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. 240 с.
3. Веб-сайт «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
4. Тітов М.І. Визначення правових дефініцій як ключ до успішного продовження реформи з децентралізації влади в Україні. *Право України*. 2019. № 3. С. 287-295.
5. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про утворення міжвідомчої регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів Харківської області: розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 27.01.2020 № 46. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1021/102009/files/200127-01-11-zagal-46-rozp.pdf>.
7. Тітов М.І. Про деякі аспекти моделювання нового адміністративно-територіального устрою держави (укрупнення районів). *Право України*. 2019. №5. С. 128-137.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ

Щербанюк Оксана Володимирівна,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри процесуального
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича,
e-mail: o.shcherbanyuk@chnu.edu.ua

Відповідно до п. (е) частини 2 статті 2 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1], цілями політичного діалогу зокрема є зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ. Саме європейська модель належного врядування є вдалою при проведенні реформи децентралізації.

Концепція Good Governance була запроваджена в ЄС ще на початку ХХІ ст. і сформувалась на концепціях, які виникали з принципів формування ЄС, практики його функціонування та з потреби вирішення нагальних на той час проблем. Це концепції багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору. Як управлінська модель Governance оформилася, коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів» (1997 р.) [2].

Україна, на жаль, після декларування місцевого самоврядування в Конституції України, прийняття законодавства в сфері місцевого самоврядування, так і не провела адміністративно-територіальну реформу та децентралізацію влади. В результаті ефективного місцевого самоврядування в Україні діє в обмежених формах, існує дисбаланс у розподілі повноважень між органами публічної влади, є проблеми відкритості та недостатні гарантії належної правової процедури.

13 грудня 2019 р. Президентом України В. Зеленським зареєстровано у Верховній Раді України проект Закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який 17 січня 2020 р. був ним відкликаний. В пояснювальній записці законопроекту зазначалося, що «метою запропонованих змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для

реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій» [3]. При цьому пропонувалось Розділ XI Конституції України також доповнити положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, округів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Завдяки Європейському Союзу субсидіарність став центральним конституційним принципом, дає можливість знайти консенсус плюралізму та загального блага в епоху глобалізації. Даний принцип у праві Європейського Союзу закріплений у статті 5 (3) Угоди про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р., де у каталозі повноважень та у Протоколі № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності до Лісабонської угоди був визначений його зміст. Окрім Європейської хартії місцевого самоврядування, принцип субсидіарності визначений в конституціях Італії, Німеччини, Франції.

Таким чином, децентралізація влади в Україні може бути досягнута тільки на підставі закріплення принципу субсидіарності, змістом якого є наділення максимальними повноваженнями органів місцевої публічної влади. Даний принцип слід визнати на конституційному рівні принципом розподілу влади по вертикалі та засадою громадянського суспільства. Закріплення даного європейського стандарту місцевого самоврядування забезпечить ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, її безперервну роботу та важливість в функціонуванні держави територіальної громади.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

2. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116.

3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

СЕКЦІЯ 1
ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

**НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ ХАРКІВСЬКОГО МІСЬКОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Гавриленко Олександр Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
e-mail: o.gavrylenko@karazin.ua

На початку минулого сторіччя питання правого унормування забезпечення безпеки дорожнього руху були прерогативою не державної влади, а, насамперед, органів місцевого самоврядування. Перші згадки про встановлення в українських містах певних правил, які б слугували меті забезпечення безпеки дорожнього руху відносяться до 70-х рр. XIX ст. На буковинських землях, які входили до складу Австро-Угорської імперії, в м. Чернівцях, постановою магістрату було впорядковано питання функціонування фіакрів – найманих кінних екіпажів, що здійснювали пасажирські перевезення [1, с. 40].

Бурхливий розвиток техніки, характерний для кінця XIX – початку XX століття позначився на житті міст України. Зокрема, в зв'язку з суттєвим збільшенням кількості транспортних заходів, що належали міським жителям, зростанням числа аварій, у тому числі й з людськими жертвами, які сталися внаслідок незадовільного технічного стану автомобілів або недостатньої кваліфікації водіїв, у цей час вперше виникає проблема необхідності нормативного визначення статусу учасників дорожнього руху, їхніх прав та обов'язків [2, с. 127]. Зважаючи на такі обставини, 28 травня 1904 р. Одеською міською Думою було затверджено постанову про користування автомобілями. На її доповнення наприкінці травня 1908 р. тимчасовим низку наказів, спрямованих на вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху було видано Одеським генерал-губернатором [3].

Приклад Одеси було сприйнято й органами міського самоврядування Харкова. 14 січня 1913 р. Харківська міська Дума затвердила обов'язкову постанову «Про їзду на автомобілях у м. Харкові», текст якої для широкого ознайомлення було розміщено у газеті «Харківські губернські відомості». Відповідно до неї рух міськими вулицями дозволявся лише тим

автомобілям, які отримали відповідний дозвіл внаслідок їхнього технічного огляду та випробування (ст. 1). Техогляд мав здійснюватися щорічно в період з 15 березня по 15 квітня (ст. 10).

Доволі чітко визначалися основні умови придатності автотранспорту, на які мали звертати увагу особи, що здійснювали огляд: 1) резервуари, труби та інші частини, призначені для вибухових або легкозаймистих речовин, мали бути об лаштовані таким чином, «щоб з них не могла проникнути назовні речовина, здатна спричинити вибух або пожежу»; 2) автомобіль під час руху не мав бути джерелом надмірного шуму (ст. 8). Машина повинна була мати двоє гальм, які «діють швидко, вірно та незалежно одне від одного». Обов'язковою умовою була наявність «достатньо міцного механізму, що виправляє його (автомобіля – О.Г.) рух, точно слухатися цього механізму» і легко долати круті повороти (ст. 12). Окрім того, авто мало бути обладнане «сигнальним апаратом, що видає виразно чутні сигнали» (ст. 9). Водночас, суворо заборонялося використовувати сигнальний ріжок «Сирена», яким обладнувалися пожежні транспортні засоби. Автомобіль, вага якого без вантажу перевищувала 15 пудів, повинен був мати пристрій для руху заднім ходом (ст. 12) [4, с. 27-28].

Посвідчення про допуск автомобіля до руху вулицями Харкова мало надаватися правлінням Харківського автомобільного клубу (ст. 13). На підставі цього посвідчення автомобілю, що успішно пройшов техогляд, виконавчим органом міської влади – Харківською міською управою присвоювався номер, який означався на двох металевих дощечках білими цифрами на темному фоні. При цьому «кожна цифра мала зображуватися за величиною не менше 2-3 вершків»¹. Поруч із цифрами мала розміщуватися літера того ж розміру, яка змінювалася щорічно і за якою можна було дізнатися на який рік видавався номер (ст. 11). За номерний знак з власника на користь міської скарбниці кожного року стягувався збір у розмірі 3 руб. за кожну кінську силу.

Крім вимог до технічного стану автотранспорту, Харківською міською Думою встановлювалися й вимоги до водіїв. До керування автомобілями допускалися лише особи, що отримали відповідний дозвіл після складення іспиту. Проведення техоглядів транспорту та водійських іспитів покладалося на спеціальну комісію, яка обиралася перевізницькою («извозной») комісією з числа «членів спортивної комісії та членів перевізницької комісії» (ст. 3). Дозвіл на управління автомобілем міг бути анульований якщо «шофер або власник, який має право управління, буде помічений у явно необережній їзді або в управлінні автомобілем у нетверезому стані» (ст. 12) [4, с. 27-28].

Аналіз історичного досвіду у вирішенні питання безпеки дорожнього

¹ Один вершок дорівнював 1/16 сажня (близько 4,4 см).

руху дозволяє зробити висновок про наступність у справі нормативного регулювання та контролю правового режиму на автошляхах. Чинні нині Правила дорожнього руху України є документом, що сконцентрував у собі національні особливості та вимоги Європейського Союзу, тобто є наступним кроком України до Європи. Але й вони не позбавлені певних недоліків. Залишилися недостатньо опрацьованими питання прав і обов'язків водіїв двоколісного та одноколісного електричного транспорту, ідентифікації цих транспортних засобів у разі їх участі у дорожньо-транспортній пригоді. Звичайно, звернення до модерного зарубіжного досвіду у вирішенні питань забезпечення безпеки дорожнього руху та суміжних проблем є необхідним та корисним. Але при цьому, окрім іншого, варто й надалі зважати на вітчизняні історичні традиції, зокрема і ті, що увійшли в повсякденний побут завдяки нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Марунчик Я. Свідок сивої давнини. *Вісник Державтоінспекції МВС України*. 2003. № 12. С. 40.
2. Гавриленко О.А., Сезонов С.В., Сезонов В.С. Адміністративно-правове регулювання дорожнього руху в Україні: історико-правове дослідження. *Право і безпека*. 2004. № 4. С. 127-129.
3. ЦДІАК України. ф. 335, оп. 1, спр. 5, арк. 64-65 зв.
4. Сборник обязательных постановлений для жителей города Харькова, составленных Харьковской городской Думой. 1909-1914 г. Харьков. 1915. 32 с.

**РОЛЬ І МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВРЕННЯ**

Ганжук Олексій Андрійович,
адвокат,
e-mail: oleksiy.andreevich@gmail.com

Громадський контроль – це один із головних елементів демократизму конституційного ладу. Він є свого роду зворотним зв'язком, наслідком здійснення державою владних функцій із регулювання суспільних відносин і має на меті недопущення бюрократизації управлінського апарату, поширення корупції або непрозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що буде порушувати забезпечення публічного інтересу.

У теорії існує досить багато визначень громадського контролю, оскільки офіційного законодавчо закріпленого трактування немає. Так, наприклад, А. Крупник розуміє громадський контроль «як інструмент

громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм» [3]. О. Полтораков вважає, що «громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, заснована на підзвітності органів державної влади органам державної законодавчої влади та недержавним структурам» [5].

На нашу думку, сутність громадського контролю необхідно розкривати безпосередньо через такі елементи, як: суб'єкт, об'єкт, зміст, а також ознаки останнього, як окремого виду соціального контролю. Зокрема, до ознак громадського контролю відноситься те, що [6, с. 16-17]:

- він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами;
- суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави;
- він є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів та невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства;
- рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер.

Передумовами здійснення громадського контролю є право громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України) [1] та право кожного на доступ до публічної інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень (преамбула Закону України “Про доступ до публічної інформації”) [2].

Частково через “право громадян” та “право кожного” розкриваються суб'єкти громадського контролю – громадяни України та інші особи/їх об'єднання. Конкретизуючи питання суб'єктів громадського контролю, варто зазначити, що досить цікавою є класифікація останніх на організовану та неорганізовану громадськість [6, с. 23]. До суб'єктів організованої громадськості належать:

- 1) органи самоорганізації населення;
- 2) громадські об'єднання;
- 3) засоби масової інформації;
- 4) профспілкові організації;
- 5) політичні партії.

Щодо суб'єктів неорганізованої громадськості, то сюди можна віднести окремих громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або об'єднуються ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів, виборців тощо [6, с. 23].

Як об'єкт громадського контролю, виступає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у різних сферах

життя суспільства, яким була делегована влада народу (як це визначає ст. 5 Конституції України) [1]. Такими сферами, зокрема, є: політична сфера (сфера реалізації доступності інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, сфера реалізації виборчих прав тощо), сфера особистих прав людини (громадськість шляхом здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади може реагувати на факти порушення прав особи у сфері захисту її персональних даних, невинного обмеження її особистої свободи) та соціальна сфера (сфера трудових відносин та зайнятості населення, пенсійного забезпечення, надання соціальних пільг і допомоги) [6, с. 24]. Також, на нашу думку, ще однією сферою громадського контролю є економічна сфера, що проявляється, наприклад, в участі громадян у бюджетному процесі та контролі за виконанням місцевого бюджету.

Під змістом громадського контролю варто розуміти форми його здійснення. Для прикладу, Конституція України закріплює такі форми, як: об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), а також проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39) [1]. Додатково можна зазначити: 1) консультації з громадськістю; 2) участь у спільних органах (зокрема, в громадських радах), спільних робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади) тощо; 3) громадські слухання; 4) громадські експертизи; 5) громадська ініціатива; 6) загальні збори громадян за місцем проживання [6, с. 24].

Таким чином, можна дійти висновку, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю, функцією громадянського суспільства, однією із форм здійснення влади народом, що забезпечує побудову демократичної, соціальної, правової держави. Наявність тісного взаємозв'язку між громадянським суспільством і державою є обов'язковою умовою ефективного управління суспільними справами, забезпечення публічного інтересу, прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дотримання ними положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів і збільшення рівня легітимності до таких органів. Що, власне, і має забезпечувати громадський контроль.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*. 2007. №1. URL:

https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

4. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Державна політика*. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.

5. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. *Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації*. URL: <http://www.niisp.org.ua/default38.php>.

6. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 36 с.

ЗЕМСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО ОПОДАТКУВАННЯ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Головко Олександр Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: o.m.holovko@gmail.com

Процес інтеграції України до Європейського Союзу вимагає особливо продуманого ставлення до реформування місцевого самоврядування у контексті європейської регіональної політики. Місцеве самоврядування є найбільш найближчим до населення, до громадян, воно є перевіреним часом і незамінним інструментом вирішення місцевих справ і водночас забезпечення єдності держави. Воно є невід'ємною складовою класичної демократії. Багаторічний історичний досвід вказує, що у демократичній правовій державі місцеве самоврядування дбає переважно про добробут територіальної громади та її членів, зростання рівня їх життя та його комфортності. У державах же недемократичних, де не забезпечені основні права людини і громадянина, місцеве самоврядування або ліквідується, замінюється чиновниками – намісниками, агентами центральної влади, не зв'язані з місцевим населенням, або навпаки невинувато політизується.

Так було і на українських землях, що входили до юрисдикції Російської імперії. Особливе місце належало органам земського самоврядування. Самодержавство прагнуло перекласти відповідальність за

місцеві справи, передусім господарські, на виборні органи з обмеженими повноваженнями та складом, сформованим на основі низки жорстких цензів – органи земського і міського самоврядування. Так склалося, що цей досвід – як позитивний (розвиток самоорганізації), так і негативний (адміністративний тиск царату) є одним із найбільш значущих у вітчизняній історико-правовій минувшині.

Він вказує на необхідність належної фінансової бази місцевого самоврядування, можливостей господарської діяльності, стабільних джерел доходів. Усе це повинно бути нормативно закріплено і законодавчо гарантовано. Разом з тим, органи земського самоврядування, які стали у кінці XIX – на початку XX століть осередком лібералізму, визвольного руху (а в Україні, як й інших так званих «національних околицях» імперії – ще й національно-визвольного), були чи не єдиним джерелом піклування про потреби населення. Обмежуючи компетенцію самоврядних структур, імперський уряд, який побоювався їх можливої політичної активізації, водночас намагався перекласти на них частину власних завдань і функцій, у тому числі фіскальної.

Детально організаційно-правова характеристика цих процесів спеціально викладена у монографічному дослідженні автора [див.: 1, с.133-144]. У межах матеріалів конференції хотілося б зупинитися на найбільш промовистих і корисних для сучасності (принаймні, як видається) історико-правових фактах.

Так звані «Великі реформи» 60-х – 70-х рр. XIX ст. створили передумови для модернізації Російської імперії. Втім, її «пістрявість» і «клаптиковість», величезна кількість феодално-кріпосницьких пережитків робили ці реформи непослідовними. Навіть подібність організаційно-правової форми до європейських держав у сфері правозастосовної діяльності завершувалася відмінністю, різницею.

Ст.2 «Положенням про губернські та повітові земські установи» від 1 січня 1864 р., визначала серед завдань губернських і повітових земств, зокрема, розкладку державних грошових зборів, покладених на органи земського самоврядування. Законодавець однією рукою створював самоврядні інституції, а іншою – зобов'язував поруч із оподаткуванням на користь земських бюджетів збирати кошти і до імперської скарбниці. Що це був саме обов'язок, свідчить передбачення юридичної відповідальності за його неналежне виконання: «Якщо земськими установами не буде зроблене розпорядження до виконання тих повинностей, справляння яких закон визнає обов'язковими для земства, то губернатор, коли нагадування його залишаться безуспішними, приступає, з дозволу міністра внутрішніх справ, до безпосередніх виконавчих розпоряджень на рахунок земства».

Коли справа дійшла до практичної правозастосовної діяльності, працівники земств зіткнулися з «буднями» податкової роботи у величезній феодално-кріпосницькій імперії. Так, Харківська губернська земська

управа уже в перший рік роботи пересвідчилася, що податки із земель губернії «...беруться майже повсюди навмання...»; а декілька десятків тисяч десятин не оподатковані взагалі, оскільки вони десь «загубилися». У той же час, чимало власників земель заявляли про нарахування «зайвих» податків [2, с.293].

Державний поземельний податок з'явився у 1875 р., його розміри у різних губерніях відрізнялися. Розкладку між повітами у кожній здійснював представницький орган – губернські земські збори. Повітові земські збори розподіляли податкове навантаження між окремими домогосподарствами [3, с.551]. Суб'єктивізм і нерівномірність земських розкладок поземельного податку обумовлювалися передусім недосконалістю методик обрахування цінності земель. Як наслідок, приватновласницькі (поміщицькі) землі несли податкове навантаження у десятки разів нижче, ніж селянські [4, с.97]. Це стало одним із важливих чинників становлення такого історичного феномену, як земська статистика. Участь у державній податковій діяльності спонукала земства до правовідносин із державними фінансовими органами. Так, вони постійно взаємодіяли з губернськими і повітовими казначействами. Губернське земство за власний кошт утримувало одного чиновника відповідної казенної палати, який земство ж і контролював [2, с.87]. І така ситуація не виглядала ненормальною.

За новим «Положенням про губернські та повітові земські установи» 1890 р. (було однією з контрреформ царату в 90-х роках позаминулостоліття) передбачалося: «Щодо справ, що стосуються грошових розрахунків з казною, а рівно земських кошторисів і розкладок, в засідання (губернського з земських і міських справ присутствія – О.Г.) запрошується, з правом голосу, управляючий контрольною палатою або особа, яка замінює його за законом» (ст.9) [5, с.136]. «Установленням Державного контролю» від 28 квітня 1892 р. [6] до компетенції його органів (на місцевому рівні – контрольних палат) було віднесено перевірку законності фінансово-господарської діяльності (тільки щодо руху коштів, які асигнувалися на державні потреби) органів земського та міського самоврядування.

У справах, пов'язаних з адмініструванням державних фінансів (у податковій сфері), часом закономірно виникали потреби звернення до центральних та місцевих органів фінансової адміністрації. Земства могли це робити винятково через губернатора. Такий порядок уповільнював розв'язання справ, а по-друге, припинувало земства як виразників інтересів відповідних громад. Так, 2 травня 1903 р. Урядуючий Сенат розглянув скаргу Чернігівської губернської земської управи щодо неподання місцевим губернатором клопотання на ім'я міністра фінансів стосовно скликання з'їзду земських статистиків. Сенат як найвища судова інстанція Російської імперії визнав неправомірність дій чернігівського

губернатора, який не мав законних підстав зупиняти клопотання губерньського земства [7, с.5-6].

Земства цікавилися й питаннями загальнодержавного характеру, часом при цьому виходячи з місцевих інтересів. Так, у 1894 р. земство одного з центрів тютюництва імперії – Полтавської губернії – клопоталося перед урядом про введення в імперії тютюнової монополії [8, с.938-939]. Відповідне рішення прийняте не було, і порядок акцизного оподаткування тютюну і виробів із нього залишився попереднім. До ініціативи не дослухалися.

Органи земського самоврядування неможливо розглядати поза межами земського ліберально-демократичного руху як одного із визначальних суспільних явищ останньої третини ХІХ – початку ХХ ст. Він був зважено і досить помірковано опозиційним. До цього спонукала політика уряду, який не знімав феодальних пут з села, підтримував розвиток крупної промисловості певною мірою за рахунок землевласників, обмежував можливості місцевого самоврядування [9, с.4] Результатом стало прагнення знаходити можливості для реалізації своїх ліберальних поглядів і у здійсненні елементів державно-управлінських функцій у галузі фінансів. Беручи участь в оподаткуванні земель, земства почали доходити висновку про необхідність зменшення тягря селянських оплат за землю [10, с.261].

Недовіра державного апарату Російської імперії до органів місцевого самоврядування, бажання перекласти власні, найбільш обтяжливі, обов'язки, у тому числі й щодо оподаткування населення на земства, – ці риси були проявлені царатом щодо земських органів і установ протягом усього періоду їх існування.

Список використаних джерел:

1. Головкин О. М. Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець ХVІІІ – початок ХХ ст.): монографія. Харків: СІМ, 2005. 176 с.
2. Калугін С. А. Земське самоврядування на Харківщині (1865 – 1917 рр.): монографія. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 148 с.
3. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: В 6 т. Т.1: Генезис налогового регулирования. В 2 ч. Ч.1. Харьков: Легас, 2002. 665 с.
4. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.: Організаційно-правові засади діяльності: монографія / за ред. О. Н. Ярмиша. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
5. Свод законов Российской империи. Все 16 томов, со всеми относящимися к ним продолжениями /Под ред. А.Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. Санкт-Петербург: Обществ. польза, 1897. Разд. паг.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 (ПСЗ – III). Т.ХІІ. №8548.

7. Систематический свод указов Правительствующего Сената, последовавших по земским делам / сост. Кузнецов Н.И. Воронеж: Тов-во «Печатня С.П. Яковлева», 1903. Т.2. 1899. Разд. паг.

8. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г. включительно). Вып. II. Полтава: Типо-литогр. Л. Фришберга, 1901. 1239 с.

9. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. Москва: Наука, 1977. 288 с.

10. Ольховский Е.Р. Российское земство и проблемы сельского хозяйства в конце XIX – начале XX в. *Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX – XX веков*. Санкт-Петербург: Алетейя, 1999. С.259-265.

ДО ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ідесіс Ірина Валеріївна,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри міжнародного
та європейського права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
e-mail: idesisira@gmail.com

Місцеве самоврядування в Україні наразі привертає увагу не тільки теоретиків, але й практиків у зв'язку з посиленням інтенсивності процесів децентралізації публічної влади.

Ще у 2002 р. професор М. П. Орзіх зауважив: «Становлення місцевого самоврядування України жорстко детерміноване формуванням правової держави та громадянського суспільства, їх дійсним співвідношенням, яке має виходити на глобальні проблеми – від суверенітету держави, демократії народовладдя та самоврядування до прав людини і громадянина» [1, с. 16]. Актуальність цієї думки підвищується з урахуванням активізації процесів європейської інтеграції в Україні.

Децентралізація публічної влади, у т.ч. надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування міст та інших населених пунктів, є обов'язковою умовою для європейської інтеграції. Необхідно не тільки ратифікувати, але й на практиці виконувати положення усіх європейських муніципальних стандартів, які передбачають обов'язкове посилення ролі органів місцевого самоврядування у суспільному житті з метою його демократизації. Як влучно зазначив професор М. О. Баймуратов, «держави з традиційно розвинутою демократією досить

давно визнали незаперечні достоїнства та переваги місцевого самоврядування і відвели йому особливе місце в структурі національного та світового конституціоналізму. Це було обумовлено насамперед тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо, що практично розвантажило державну владу та дало їй змогу зосередитись на вирішенні питань загальнодержавного значення» [2, с. 173]. Серед країн – членів Європейського Союзу є як держави з традиційно розвиненою демократією (Велика Британія, Франція, ФРН та ін.), так і «молоді демократії» – колишні держави «соціалістичного табору», колишні республіки СРСР, а також Греція, Іспанія та інші країни, що не мають досить тривалих безперервних демократичних традицій. Однак, у процесі європейської інтеграції вони поступово впроваджували у національну практику державотворення найновіші європейські демократичні досягнення, узагальнені та викладені у стандартах, в т.ч. – в європейських муніципальних стандартах.

Аналізуючи недоліки, досягнення і пріоритети муніципального розвитку в Україні, В. Беспалий підкреслив, що «проблемою подальшого розвитку місцевого самоврядування є надмірна централізація адміністративних послуг, чим порушується принцип субсидіарності» [3, с. 61]. Принцип субсидіарності є одним із принципів права ЄС, якій зустрічається також в європейських муніципальних стандартах. Саме з метою його реалізації й відбувається децентралізація публічної влади. Зміст принципу субсидіарності з муніципально-правової точки зору (адже він також використовується для розподілу повноважень між органами ЄС та органами публічної влади його держав-членів) полягає у тому, що повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування розподіляються з урахуванням того, щоб надання адміністративних послуг відбувалося на рівні, максимально наближеному до адресата цих послуг. Таким чином, органи публічної влади, у першу чергу органи державної влади, мають подбати про комфорт для членів територіальної громади, а не про власні преференції, які можуть виникнути з цього приводу.

Основною умовою практичної реалізації принципу субсидіарності є зміцнення місцевого самоврядування в Україні з тим, щоб воно відповідало тій сутності, яку вбачають у ньому дослідники найсучасніших муніципальних досягнень:

- професор М. О. Баймуратов відмітив відповідну автономність місцевого самоврядування в рамках сучасного конституціоналізму, тобто і в рамках загальної конституційної доктрини, чинного конституційного

законодавства та юридичної практики [4, с. 336];

- професор О. В. Батанов сформулював, що «місцеве самоврядування – це самостійний та незалежний, інституціонально відокремлений від держави вид публічної влади, - муніципальна влада або публічна самоврядна влада територіальної громади, яка забезпечує вирішення місцевими жителями безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування питань місцевого значення» [5, с. 6], та відмітив, що «місцеве самоврядування – це автономна діяльність самоорганізованого населення» [6, с. 216].

Н. О. Чудик влучно зазначила, що «сама орієнтація на прийняття статутів територіальної громади як своєрідних «міні-конституцій» ... оптимально відповідає ідеям субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття і свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення» [7, с. 16].

«Ключовим у природі місцевого самоврядування стає питання про співвідношення його з державною владою» [8, с. 322], особливо у контексті проведення децентралізації публічної влади в Україні. Питання про різні підходи до визначення природи місцевого самоврядування у контексті змісту статутів територіальних громад міст буде детально розглянуто у наступному розділі дисертації. Зараз зупинимось на тому, чим децентралізація відрізняється від деконцентрації публічної влади. Слід погодитись із Т. М. Буряком, що децентралізація – це передача повноважень з центра на місця, а деконцентрація – передача повноважень від органів державної влади у власні повноваження органам місцевого самоврядування [9]. Додамо з метою конкретизації, що децентралізація передбачає передачу повноважень центральних органів державної влади як місцевим органам державної влади, так і органам місцевого самоврядування, а деконцентрація – передачу повноважень виключно від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Це надає підстави дійти висновку про те, що деконцентрація та децентралізація співвідносяться між собою як частина і ціле.

Список використаних джерел:

1. Орзіх М. П. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2002. Т. 1. С. 16-33.

2. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму*: зб. наук. праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України. Київ: Логос, 2008. С. 172-177.

3. Беспалий В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні:

проблеми та пріоритети. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 58-67.

4. Баймуратов М. А. Местное самоуправление как ценностный феномен украинского конституционализма: онтология и идентификация свойств и признаков. *Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации*: матер. Междунар. научно-теоретич. конф. 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т. 2. / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. Москва: Российская академия правосудия, 2010. С. 335-346.

5. Батанов О. В. Муніципальна влада як категорія сучасного муніципального права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 4-8.

6. Батанов А. В. Некоторые теоретические проблемы и современная конституционная регламентация прав территориальных коллективов и муниципальной власти в Украине и Республике Молдова. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 22. Одеса: Юрид. л-ра, 2004. С. 213-224.

7. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 228 с.

8. Пешин Н. Л. К вопросу о природе местного самоуправления. *Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации*: матер. Междунар. научно-теоретич. конф. 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т. 2. / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. Москва: Российская академия правосудия, 2010. С. 320-334.

9. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2007. 22 с.

САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ НАСЕЛЕННЯ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

Ковальова Світлана Григорівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії і
теорії держави і права
Чорноморського національного
університету імені Петра Могили,
e-mail: svetkovaleva0902@gmail.com

Дослідження історії становлення і розвитку міського права в середньовічних містах є корисним та актуальним з огляду на важливість осмислення досвіду розбудови громадянського суспільства. Середньовічні самоврядні міста стали ареною апробації нових соціальних, політичних,

правових відносин, інститутів, явищ та процесів, які наприкінці XV – у XVI ст. спричинили прорив європейських суспільств у Ранній Модерний час. Не були винятком і українські міста-магдебургії, в яких був накопичений чималий досвід самоорганізації та самоврядування. Тож історико-правові рефлексії у вказаній царині є важливими та своєчасними.

Тематика історії середньовічного міського права на українських теренах має обширну бібліографію. Певна увага соціальним, політичним, економічним аспектам життя українських міст-магдебургій приділена в класичних працях О. Грушевського [5], П. Саса [8]. Серед досліджень останніх десятиліть варто вказати на роботи істориків і юристів Н. Білоус [1], Т. Гошко [3; 4], М. Кобилецького [7], в яких висвітлено політико-правову проблематику міського життя XIV–XVI ст. Однак науковий потенціал питання не вичерпаний, оскільки мало дослідженими залишається низка аспектів проблеми, зокрема, правосвідомість населення, реальні правовідносини, що функціонували в українських містах пізнього середньовіччя. Ця робота має за мету встановлення впливу міської правової реальності на особливості формування правової психології та правової ідеології українців, що мешкали в магдебургіях Великого князівства Литовського.

Як відомо, міське право в його німецьких варіативних моделях впроваджувалося в українських містах з XIII ст., причому поширювалося воно лише на німців, які проживали у місті. У 1339 р. вперше міське право було надано всій громаді міста Сянок; відтоді власне українське населення міст мало змогу користуватися міським правом, чия дія передбачала особисту незалежність містян від феодалів, впорядкування повинностей і податків, запровадження самоврядування [9, с. 226]. Однак в українських реаліях XIV–XVI ст. практика функціонування магдебурзького права часто була редукована до незалежності від місцевого землевласника-магната або шляхтича та прямого підпорядкування монарху («господарю»); право містян самим формувати склад міської адміністрації не було безумовним, а залежало від волі монарха, сформульованій у привілеї на отримання міського права. Втім, господар міг довільно змінити умови формування адміністрації, якщо це відповідало його інтересам, насамперед майновим. Так, у 1534 р. Сигізмунд I надав міщанам Кам'янця привілей на магдебурзьке право, вказавши, що вони мають самі обирати собі вїйта «хто бы им былъ любъ». Але через декілька років монарх без погодження з міщанами передав вїйтівство шляхтичу Мартину Туру, а згодом – Гришку Івановичу у довічне вїйтівство в обмін на його маєток Ветошки. Містяни мусили викупати у господаря право на обрання вїйта, водночас компенсувавши Гришку Івановичу вартість маєтку [1, с. 94]. Вїйтівські посади продавалися, обмінювалися, давалися як винагорода за службу тощо. Така практика породжувалася тим, що українські міщани, на відміну від західноєвропейських, не виборювали міське право, а отримували його

від монарха як милість. До того ж міста були економічно слабкими [6, с. 156], тож у господарів не виникало необхідності рахуватися з ними як з автономними суб'єктами. Однак, незважаючи на негативний досвід, громади магдебургій проявляли згуртованість і активність, апелюючи до монарха у випадках відвертих зловживань владою з боку міської адміністрації. Так, у 1566 р. міщани міста Володимир порушили клопотання перед Сигізмундом Августом щодо усунення з посади призначеного монархом війта Максима Лудовича, мотивуючи прохання численними прикладами порушення права з боку останнього; великий князь мусив задовольнити їхнє прохання [2, с. 36]. Міська громада магдебургії могла виступати як юридична особа проти шляхти. У 1537 р. житомирські міщани скаржилися великому князю Олександру, що шляхтич Лука Лозовицький привласнив їхні землі та виганяє їх з цих земель. Великий князь вирішив справу на користь шляхтича лише тому, що той пред'явив ґрунтовні докази свого права власності [8, с. 155–156]. Як уже говорилося, міщани за власною ініціативою могли звернутися до монарха з наміром викупити вйтівство. Тож навіть обмежена практика самоврядування формувала в правосвідомості міщан уявлення про свої права та готовність їх відстоювати.

Крім вйта, громада магдебургій управлялася виборними радою і лавою, які виконували адміністративні та судові функції. Хоча кількість «райців» та лавників була невеликою, вони отримували управлінський та судовий досвід. Відправлення правосуддя давало простір для засвоєння судьями та учасниками судового процесу правових інститутів та принципів західноєвропейського міського права. Однак показовим є те, що правосвідомість українців неоднозначно сприймала чуже за генезисом право. З одного боку, під впливом магдебурзького права формувалися певні правові уявлення та виникали нові правові норми, з іншого боку, німецькі норми у процесі їхнього застосування нерідко зазнавали трансформації під впливом української правової ментальності.

Правовий статус міщанин міст-магдебургій передбачав низку пільг і привілеїв (щоправда, їхній перелік варіювався залежно від статусу міста). Так, у Києві вівся реєстр міщан і магістрат мав захищати їхні права [7, с. 228]. Це не могло позитивно вплинути на ступінь обізнаності киян з права та поваги до нього. Зрозуміло, що на практиці часто траплялися кричущі порушення прав міщан з боку представників адміністрації та феодалів, а проголошені де-юре права далеко не завжди могли реалізуватися де-факто, але сам факт формулювання таких прав заслуговує на увагу як свідчення зростання рівня правосвідомості міщан.

Однак правова реальність українських міст-магдебургій формувала у населення уявлення не лише про свої права, але і про обов'язки. Останні стосувалися захисту політичних, економічних, оборонних інтересів міста [7, с. 228], підтримки громадського порядку тощо. Комплекс прав та

обов'язків формував почуття самоповаги, усвідомлення гордості за приналежність до привілейованої громади.

Реалії міського життя стимулювали виникнення релігійної та етнічної толерантності (звичайно, у доступних середньовічному соціуму межах та поняттях). Так, локаційний привілей Дубровиці встановив, що у місті дозволено селитися русинам, полякам, грекам, вірменам і євреям і «...ніхто не має зазнавати жодних утисків» [3, с. 453]. Щоправда, реальність часто не відповідає задекларованим принципам.

Надання містам магдебурзького права сприятливо позначилося на формуванні фахової структури міської громади, яка отримувала правову базу для торгово-ремісничих занять [6, с. 144]. Цехова організація виробництва, купецькі об'єднання надавали своїм членам юридичного, соціального, економічного захисту, дбали про їхню моральність та належну поведінку. Пріоритетність колективного над індивідуальним, готовність підпорядковуватися встановленим колективом правилам становили помітні риси міської правосвідомості.

Зрозуміло, що практика реального життя далеко не завжди давала позитивні приклади правової поведінки міщан. Траплялися випадки правового нігілізму, породженого недосконалістю правового регулювання, тяжкими матеріальними і соціальними умовами життя міських мешканців, браком надійних засобів та механізмів протидії правопорушенням. Однак в межах українських міст протягом XV–XVI ст. сформувалася верства, яка згодом разом із козацтвом стане основною соціальною силою, що відстоюватиме українську ідентичність і визначатиме її сутність і зміст.

Список використаних джерел:

1. Білоус Н. Київ наприкінці XV – у першій половині XVII століття. Міська влада і самоврядування. Київ: Видав. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 360 с.
2. Володимирський гродський суд. Подокументні описи актових книг: довідник / Г. Сергійчук (уклад.), Г. Боряк, Л. Демченко (наук. ред.); Державний комітет архівів, Центральний державний історичний архів України. Вип. 1: Справи 1–5. 1566–1570. Київ, 2002. 228 с.
3. Гошко Т. Звичай і права: Джерела, коментарі, дослідження. У двох томах. Т. 1. Антропология міст і міського права на руських землях у XIV – першій половині XVII ст. Київ: Критика, 2019. 564 с.
4. Гошко Т. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV – початку XVII ст. Львів: Афіша, 2002. 254 с.
5. Грушевский А. Города Великого княжества Литовского в XIV–XVI вв. Старина и борьба за старину. Київ: б.м., 1918. 252 с.
6. Заяць А. Урбанізаційний процес на Волині в XVI – першій половині XVII століття. Львів: ДОБРА СПРАВА, 2003. 205 с.
7. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів: ПАІС, 2008.

406 с.

8. Сас П. Феодальные города Украины в конце XV – 60-х годах XVI вв. Киев: Наук. думка, 1989. 232 с.

9. Zientara B. Przełom w rozwoju miast środkowo-europejskich w pierwszej połowie XIII wieku. *Przegląd Historyczny*. 1976. T.67. Z. 2. S.226–232.

Орлов Віктор Анатолійович,

кандидат юридичних наук,

декан факультету № 2

Донецького юридичного інституту

МВС України,

e-mail: ukrorloviktor@gmail.com

МУНІЦИПАЛЬНА БЕЗПЕКА: СУЧАСНІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Реформа децентралізації розпочата у квітні 2014 року надала більше можливостей територіальним громадам вирішувати питання місцевого значення. Одним з важливіших питань, яким почала з новою силою опікуватися територіальна громада – забезпечення правопорядку на території мешкання громади. Гострота вирішення цього питання на сьогодні в першу чергу пов'язана з низьким авторитетом поліції на місцях (незадоволені роботою місцевої поліції 49,4 % населення, довіряють поліції тільки 30,4 %) [1, с. 9-10]. На фоні вказаних негативних факторів у сфері правопорядку, найпрогресивнішим є бажання територіальних громад, попри відсутність законодавчої регламентації муніципальної правоохоронної діяльності, активно брати участь у формуванні безпечного життєвого середовища.

На сьогодні існує декілька форм організації забезпечення силами територіальної громади публічного порядку на території мешкання громади (форм забезпечення організації муніципальної безпеки). В ході проведення дослідження було виділено 3 таких форми організації (в залежності від типу адміністративно-територіальної одиниці й відповідно типу органу місцевого самоврядування):

1. Забезпечення муніципальної безпеки в містах (міські органи самоврядування).

2. Забезпечення муніципальної безпеки в селищах міського типу, сільських населених пунктах (сільські та селищні органи самоврядування) та в об'єднаних територіальних громадах.

Кожній з цих форм притаманні свої ознаки, властиві тільки їм сили та засоби забезпечення публічного порядку на окремій території. Також необхідність такого поділу була пов'язана з реальною кількістю поліцейських, які забезпечують публічний порядок з розрахунку на одного

мешканця територіальної громади, а у випадку сільської місцевості – на один населений пункт.

Тому в ході аналізу стану забезпечення публічного порядку виділимо традиційні тільки *для міст (міських органів місцевого самоврядування)* варіанти муніципальної безпеки:

1. Створення місцевими радами комунального підприємства (далі КП) під назвою «Муніципальна варта», в статуті якого зазначається – охорона громадського порядку (Комунальне підприємство «Муніципальна варта» Чернігівської міської ради). Серед них можна виділити комунальні підприємства, які наділені також охоронними функціями та мають відповідну ліцензію на провадження охоронної діяльності, та КП які не займаються охоронною діяльністю.

2. Утворення в структурі органу місцевого самоврядування департаменту муніципальної варти (Департамент муніципальної варти Луцької міської ради). *Метою діяльності такого виконавчого органу міської ради є виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території міста законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів територіальної громади.*

3. Впровадження муніципальної інспекції з паркування (сектор контролю за паркуванням транспортних засобів Управління муніципальної інспекції Тернопільської міської ради, інспекція з паркування Департаменту територіального контролю Харківської міської ради). Вказаний підрозділ виконавчого органу міської ради створюється на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів», основні завдання якого: звільнення тротуарів, пішохідних переходів та смуг громадського транспорту від неправильно запаркованих транспортних засобів; розв'язання транспортних проблем міста, що зменшить навантаження на вулично-дорожню мережу; підвищення рівня якості надання послуг з паркування та рівня дисципліни з паркування та інші.

Треба зазначити також, що згідно з адміністративно-територіальним устроєм України (з урахуванням об'єднаних територіальних громад), міст в країні налічується – 461, селищ міського типу – 883, а сільських населених пунктів – 28376 (селищ – 1170, сіл – 27206) [2]. Отже, на особливу увагу заслуговують сільські та селищні громади, яких у майже 24 рази більше, ніж міських громад. В Україні на сьогодні 30% населення мешкає в сільській місцевості. Але фінансові можливості органів самоврядування в сільській місцевості обмежені та не надають можливості застосовувати наведені інституції муніципальної безпеки.

Для сільської місцевості (сільські та селищні територіальні громади) та ОТГ притаманні наступні варіанти забезпечення публічного порядку, шляхом введення до місцевої ради посади:

1. Спеціаліст із взаємодії з правоохоронними органами та забезпечення громадського порядку, благоустрою [3, www].

2. Інспектор з охорони правопорядку та благоустрою. Вказаних інспекторів можна назвати «сільські шерифи», прикладом успішної практики є село Виноградове в Олешківському районі Херсонської області [4, www].

Як універсальними для вищевказаних двох форм муніципальної безпеки виділимо діяльність *інструктора з інформування населення щодо запобігання порушень громадського порядку*. Вказана програма отримала назву «Шериф», за якою Центр зайнятості за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття здійснює навчання «шерифів» та часткову оплату їх роботи. Фахівці Центру зайнятості співпрацюють з тими органами місцевого самоврядування, які зацікавлені взяти «шерифа» на постійну роботу. Таким чином є можливість залучення демобілізованих з зони АТО (ООС). Вказана програма успішно функціонує в Херсонській та Харківській областях [5, с. 73-77].

Також до універсальних форм віднесемо *добровільні форми організації муніципальної безпеки*.

1. Громадські формування з охорони громадського порядку. Вони створюються відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадський порядок можуть охороняти лише разом з поліцією. Що цікаво для сільської місцевості передбачені повноваження: «самостійно брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції» (ГФ «Варта» с. Пустовойтівка, Сумської області).

2. Координаційний офіс безпеки. Вказаний експертно-аналітичний центр з питань безпеки громади створюється на добровільних засадах без юридичного оформлення. На волонтерських засадах ветерани МВС дають поради теперішнім поліцейським у розбудові та підтримці безпечного середовища, беруть участь в спільних патрулюваннях, просвітницьких та навчальних заходах. Особливістю є складання безпекового паспорту громади методом проведення фокс-груп (опитування волонтерами офісу мешканців міста про фактори відчуття безпеки). Формування подібні до офісу безпеки – це чудова можливість для лобювання безпекових ініціатив та механізмів, про свідчить яскравий досвід Татарбунар на Одещині. Наразі в офісу безпеки міста Татарбунари немає статусу, однак в майбутньому його планують передати до відповідальності та управління місцевого самоврядування, де він буде діяти як консультативно-дорадчий орган [6].

3. Громадські помічники дільничного офіцера поліції на добровільних засадах. Вони можуть залучатися, зокрема з числа членів

громадського формування з охорони громадського порядку. Наразі відсутнє правове врегулювання діяльності добровільних помічників дільничних офіцерів поліції, «добровольців або «народних патрульних». У зв'язку з прийняттям наказу МВС України № 650 від 28.07.2017 «Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», наказ №550 від 11.11.2010 року втратив чинність. А в новому нормативному акті відсутні норми, які регулюють діяльність громадських (добровільних) помічників дільничних офіцерів.

На підставі проведеного дослідження визначимо сучасні форми забезпечення муніципальної безпеки, які наведені в наступній *таблиці*.

МІСТА (міські територіальні громади)	Комунальне підприємство «Муніципальна варта»	Інспектори з інформування населення по охороні правопорядку	Добровільні форми організації безпеки	Громадське формування з охорони громадського порядку
	Департамент муніципальної варти			Координаційний офіс безпеки
	Муніципальна інспекція з паркування			
СЕЛИЩА, СЕЛА (сільські та селищні територіальні громади) та ОТГ	Спеціаліст із взаємодії з правоохоронними органами та забезпечення громадського порядку та благоустрою			Громадські помічники дільничного офіцера поліції
	Інспектор з охорони правопорядку та благоустрою			

В умовах відсутності дієвих механізмів у територіальній громаді забезпечення муніципальної безпеки, правового забезпечення діяльності муніципальної варти, з метою наділення повноваженнями службовців органів місцевого самоврядування, щодо носіння спеціальних засобів оборони та застосування заходів фізичного впливу місцеві ради пішли по шляху симбіозу двох форм муніципальної безпеки – самоврядних органів та добровільних інституцій. Наприклад, співробітники КП «Муніципальна варта» (з ліценцією на провадження охоронної діяльності) є одночасно членами громадського формування з охорони громадського порядку (м. Київ, м. Бар Вінницької області) [7, www].

Потребує розробки та підготовки до затвердження відповідного

нормативного документу, який би законодавчо регламентував діяльність громадських (добровільних) помічників дільничних офіцерів поліції як важливого елемента участі громадян у забезпеченні громадської безпеки в громадах України з налагодження співробітництва поліції із населенням, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю, зокрема як громадських помічників дільничних інспекторів міліції з числа членів громадських формувань з охорони громадського порядку».

Список використаних джерел:

1. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (національний звіт). Харків: Харківський інститут соціальних досліджень, 2019. 52 с.

2. Організаційні форми безпеки. *Шерифи для нових громад*. URL: <https://sheriffua.org/news/analitichni-statti/organizatsijni-formi-bezpeki> (дата звернення 06.02.2020).

3. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення 06.02.2020).

4. Родом з народу. Один день з життя шерифа Виноградового. URL: <https://vgoru.org/index.php/politsiya-dlya-gromadi/item/38641-rodом-z-narodu-odyn-den-z-zhyttia-sheryfa-vynogradovoho> (дата звернення 06.08.2019).

5. Проект «Шерифи»: український масштаб. Херсон: Гілея, 2018. 204 с.

6. Як у Татарбунарах працює безпековий хаб. *Community Policing. Взаємодія поліції і громади*. URL: <http://cop.org.ua/ua/ukrainskyi-dosvid/odeska-oblast/yak-u-tatarbunarakh-pratsyue-bezpekovi-j-khab?fbclid=IwAR0BDsynxYW5cV7RjPkdGbp7hFzMvls46BcFEeBfCq42Cl3wg60r5wN-ok0> (дата звернення 06.08.2019).

7. Тарасова М., Вишницька А. Не тільки поліція. *Дзеркало тижня*. 2018. Випуск № 34. URL: https://dt.ua/article/print/SOCIUM/ne-tilki-policiya-288446_.html (дата звернення 07.01.2020).

РОЛЬ ЗЕМСТВА ТА МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У РОЗВИТКУ КРЕДИТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВЩИНИ ХІХ-ХХ СТ.)

Селіхов Дмитро Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
e-mail: dmitriy.selihov1969@gmail.com

Актуальність вивчення історичного досвіду кредитування сільськогосподарських товаровиробників органами державної адміністрації та земствами після скасування у 1861 році кріпосного права та здійснення низки інших реформ кінця ХІХ – початку ХХ ст. є очевидним, якщо врахувати сучасний стан реформування аграрного сектору економіки України. Незважаючи на наявність значної кількості літератури з історії сільськогосподарського кредиту на українських землях Російської імперії, цілий ряд сюжетів стосовно цієї проблеми ще чекають свого дослідника. Мова йде про взаємодію земства та місцевих органів державної адміністрації в організації сільськогосподарського кредиту поза системою банківського кредиту, який тримав під своїм жорстким контролем імперський уряд.

Положення про губернські і повітові земські установи від 1 січня 1864 року вводило в державну організацію тогочасної країни нову систему місцевих установ, які після завершення процесу свого організаційного оформлення активно включилися у ті сфери суспільного життя, які були окреслені вищезгаданим законом. Серед інших проблем, які хвилювали громадськість в ході реформ 60-70-х років ХІХ ст., чільне місце посідало питання кредиту взагалі та сільськогосподарського, зокрема, на що у 1859 році звертав увагу академік Г. Безобразов [1, арк. 4].

Першим кроком Полтавського земства по формуванню в регіоні дрібного сільськогосподарського кредиту, який був би доступним непривілейованим станам, було утворення 28 квітня 1869 року Гадяцького ощадно-позичкового товариства. Після затвердження Міністерством фінансів у 1871 році «Зразкового» Статуту, засновані на пайовому принципі такі кооперативні об'єднання, як ощадно-позичкові товариства, набули на території Полтавщини значного поширення саме завдяки відповідній ухвалі Полтавського губернського земства, яке бачило у діяльності таких товариств «засіб підняття добробуту населення» [2, с. 111].

Що стосується місцевих органів державної влади, то дрібний кредит

для непривілейованих станів на українських землях Російської імперії став розвиватися після того, як Міністерство державних маєтностей у 1840 році затвердило «Положення» про селянські допоміжні і ощадні каси. Фінансовою основою діяльності таких установ були так звані «мирські» капітали, тобто кошти, отримані громадою даного населеного пункту від різних джерел. Позики з допоміжних цих кас могли бути видані в сумі від одного до 60 рублів на одного домогосподаря терміном від 6 місяців до трьох років, а селянській громаді – до 16 років із розрахунку 6% річних. У 1837 році в окремих місцевостях були організовані сільські банки, які об'єднували в одній установі функції ощадної і допоміжної каси. За надані позики клієнти зобов'язувались вносити 5% річних. У таких банках допускалась і застава нерухомого майна. Станом на 1882 рік на Полтавщині функціонувало 219 допоміжних кас з капіталом у 2108945 руб. [2, с. 99]. Безпосереднє керівництво згаданими установами здійснювало волосне правління. Станом на 1894 рік на Полтавщині нараховувалось 171159 позичальників допоміжних кас, з яких 51857 осіб не змогли своєчасно погасити свої борги, сума якого (з відсотками по кредиту) досягла 1529271 руб. Більшість цього боргу волосним правлінням пояснювалась неврожайми 1891 та 1892 років [2, с. 121]. Що ж до сільських банків, функціонування яких після реформи 60-х років XIX ст. регулювалось законом 1883 року видання [3, № 1336], то значного поширення в українських губерніях вони не отримали. На 1 січня 1894 року, наприклад, на Полтавщині функціонувало всього три таких банки з капіталом у 1213 руб. [2, с. 160]. Між тим Полтавське губернське земство не полишало надії створити власний банк, який би задовольняв потреби великих землевласників у кредитах на більш вигідних умовах, ніж ті, які пропонували Харківський (1871р.), Полтавський (1872 р.), Київський (1872 р.) та Бессрабсько-Таврійський акціонерні земельні банки. Так у вересні 1879 року полтавські поміщики на з'їзді землевласників ухвалили рішення доручити розробку проекту Статуту Земельного банку місцевому сільськогосподарському товариству. Такий проект було розроблено Президентом цього товариства А.І. Забаринським [4, с. 61]. Подібно до установи, яку у 1865 році заснували Херсонські земці [5], полтавці пропонували теж створити подібне кредитне товариство, адже принципова різниця такого товариства від існуючого вже Полтавського акціонерного земельного банку, був принцип взаємної відповідальності позичальників за результати функціонування такої кредитної установи. В ухвалі засідання Полтавського сільськогосподарського товариства від 5 жовтня 1879 року було зафіксовано рішення передати подальшу роботу над Статутом Полтавського земельного банку спеціально створеній так званій «банківській комісії», до якої повинні були залучені фахівці з питань фінансів інших регіонів імперії [4, с. 64].

Контакти земців з Міністерством фінансів показали, що царський

уряд неохоче йшов на поступки земцям з усіх питань соціально-економічного життя країни, включаючи і намагання земств мати власний банк, на який, врешті-решт, так і не було отримано «височайшого» дозволу. Справа обмежилась лише так званим «Олександрівським капіталом», який після вбивства терористами Олександра II було дозволено сформувати під егідою Полтавського губернського земства. Практичну ж роботу цей фонд розпочав лише у 1896 році з капіталом 60000 рублів. Через п'ять років його сума хоч і зросла до 125288 руб.[6, с. 103], проте з урахуванням наявності сотень тисяч малоземельних і безземельних господарств такі мізерні кошти не могли суттєво вплинути на добробут найбільш нужденних селянсько-козацьких господарств полтавського регіону.

Чергову спробу домогтися від уряду дозволу мати власний банк Полтавське земства здійснило під час роботи «Особливої наради про потреби сільськогосподарської промисловості» (1902-1904 рр.). Усі, без виключення, «Місцеві комітети» цієї наради висловилися за організацію більш ефективної системи як дрібного, так і банківського кредиту [7, с. 152-157]. Перед початком роботи «місцевих комітетів» Полтавське земство опублікувало «Схему Статуту Банку Полтавського земства», у якій були викладені основні принципи функціонування майбутньої земської іпотечної установи [8, с 69-73]. Разом з цим документом було опубліковано також проект «Статуту Полтавського земства, складеного комісією, обраною Економічною Народою Полтавського губернського земства 1 вересня 1902 р.» [8, с. 69-73]. Як і слід було чекати, імперський уряд у черговий раз проігнорував пропозиції полтавських земців щодо власного банку. Під тиском масових аграрних виступів сільської бідноти у 1902 році проти аграрної політики царату, уряд підтримав лише пропозицію петербурзьких бюрократів дозволити створення при земських установах так звані «Земські каси дрібного кредиту» [9, № 24737]. Саме на основі цього закону 14 червня 1906 року було ухвалено «Зразковий Статут земських кас дрібного кредиту», який регулював умови кредитування такими касами сільськогосподарських товаровиробників та категорію ремісників, як і кустарне виробництво загалом [10, с. 499].

У роки столипінської аграрної реформи було суттєво розширене кредитування сільськогосподарських товаровиробників з державного бюджету через новостворену урядову структуру – Головне управління землеробства і землевпорядкування. Про нові умови кредитування сільських станів, яке при землевпорядкуванні, тобто створення хуторів і відрубів, інколи було навіть без традиційних для будь якого кредиту відсотків, про що громадськість дізнавалась від губернського правління за допомогою інформації, яка, наприклад, на Полтавщині публікувалась у «Журналі Полтавського губернського присутствія» [12, с. 24]. Значного вдосконалення у період з 1906 по 1916 роки набули також і законодавчі

акти щодо кредитування кооперативними організаціями, про які йшла мова раніше, а земські каси від 10 листопада 1912 року, відтепер ставили перед собою мету не отримання прибутку, а відпускаючи товар зі свого складу у кредит, сприяли «поліпшенню економічного становища» своїх позичальників.

Із усього вищесказаного є підстави зробити висновок про досить активну роль земства та місцевої державної адміністрації в організації сільськогосподарського кредиту на українських землях Російської імперії після скасування у 1861 році кріпосного права та здійснення низки інших реформ на рубежі XIX-XX ст. Як земські, так і державні зусилля щодо кредитування сільськогосподарських товаровиробників, суттєво активізувались у роки столипінської аграрної реформи, основною метою якої було послаблення соціальних протиріч.

Список використаних джерел:

1. Державний архів Полтавської області. Фонд 222, опис 1, справа 710: «Замітки, складені поміщиком Полтавської губернії Дейнекою на записку Безобразова з приводу влаштування поземельного кредиту і можливість відкриття земських банків», 22 арк.
2. Сборник сведений, относящихся к делу устройства ссудо-сберегательных товариществ в Полтавской губернии. Издано согласно постановлению Полтавского губернского земского собрания. Полтава: Тип. Пигуренко, 1872. 160 с.
3. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета 25 января 1883 г. «О порядке учреждения сельских банков и ссудо-сберегательных касс». Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. т. III. СПб.: Гос. типография, 1890. № 1336.
4. Полтавське товариство сільського господарства (журнал засідань з 5 серпня 1878 р. по 29 травня 1883 р.) / Уклад. В.А. Вергунов, Н.Ф. Гриценко, К.О. Чернохолова, Н.М. Опара; ННСГБ НААН; під заг. ред. В.А. Вергунова. Вінниця: ФОП Корзун Д.Ю. 2015. Вип. 1. 356 с.
5. Устав Земского банка Херсонской губернии. Одесса: Тип. «Товарищество», 1874. 36 с.
6. Полтавское губернское земское собрание XXXVIII очередного созыва. (Стенографический отчет). 2-11 декабря 1902 года. – Полтава: Электрич. типо-литогр. Торг. Дома «Л. Фришберг», 1903. 589 с.
7. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXXII. Полтавская губерния. Санкт-Петербург: Тип. Исидора Гальдберга, 1903. 830 с.
8. Приложение к журналу «Хуторянин» № 10. Экономическая и сельскохозяйственная деятельность Полтавского земства. Издание Бюро Полтавского губеонского земства. Полтава: Типо-литогр. губерн. правления, 1902. 74 с.
9. Высочайше утвержденное Положение об учреждениях мелкого

кредита 7 июня 1904 г. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXIV. Санкт-Петербург: Гос. типография, 1905. № 24737.

10. Собрание узаконений и распоряжений правительства. 19 сентября 1906 г., отд. 2, № 55, ст. 499.

11. Журнал Полтавского губернского присутствия. № 2. За февраль 1909 года. Полтава: Электрич. типо-литогр. Д. Подземского, 1909. 43 с.

12. Державний архів Полтавської області. Фонд 1007, опис. 1, справа 1: «Миргородська земська каса дрібного кредиту». 77 арк.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Червяцова Аліна Олегівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: alinaCH@ukr.net

Правові засади регіональної політики ЄС визначені у розділі XVIII «Економічна, соціальна та територіальна згуртованість» Договору про функціонування ЄС. Відповідно до ст. 174 Договору, політика територіальної згуртованості (*cohesion policy*) спрямована на «зменшення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів та відсталості регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах». При цьому особлива увага має приділятися «сільській місцевості, територіям під впливом промислової трансформації, регіонам, що страждають від суворих та постійних природних або демографічних вад, таким як регіони крайньої півночі з дуже низькою щільністю населення, а також острівним, прикордонним та гірським районам».

Здійснення регіональної політики фінансується за рахунок бюджету ЄС через систему спеціальних фондів, до якої входять Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та Європейський фонд територіальної згуртованості. Отже, на сьогоднішній день регіональна політика ЄС є повноцінним напрямом співробітництва між державами-членами ЄС, важливість якого визнана конституційно, а реалізація забезпечується значним фінансуванням (у 2014-2020 роках витрати на регіональну політику складають більше третини бюджету ЄС). Однак, сучасному стану регіональної політики ЄС передував тривалий процес, який у своєму розвитку пройшов кілька етапів.

Римський договір 1957 р., яким було засновано Європейську

Економічну Спільноту, не загдує регіональну політику. Попри те, що Преамбула договору посилається на «зменшення різниці між регіонами», а стаття 2 говорить про «гармонічний розвиток економічної діяльності» та «постійне і збалансоване розширення» як мету Спільноти, цих положень було недостатньо для здійснення повноцінної регіональної політики.

Ігнорування регіональної політики на початку європейської інтеграції пояснюється кількома причинами. По-перше, регіональна політика знаходилася в сфері класичної національної політики держав-членів, які не були готові передати частину повноважень в системі «регіони-держава» щойно утвореним наднаціональним суб'єктам. Останні, в свою чергу, також не були готові до здійснення регіональної політики. Зокрема, у 1969 р. Комісія зазначає: «...регіональна політика однозначно має здійснюватися публічними органами держав-членів. Заходи регіональної політики входять до сфери політичної, культурної, адміністративної, соціальної і бюджетної організації національних держав. Регіональна політика є невідомою частиною внутрішньої системи стримувань і противаг, на якій ґрунтуються держави» [1, с.13]. По-друге, загальне спрямування європейської інтеграції мало забезпечити не розвиток регіональної політики на рівні Співтовариства, а координацію національних політик. Очікувалося, що участь регіонів в економічному співробітництві та спільному ринку стимулюватиме їхній розвиток і призведе до зменшення диспропорцій між ними.

Однак, вже на початку 1970-х необхідність створення єдиної регіональної політики стала очевидною. Поступово, держави-члени і наднаціональні інститути доходять висновку, що структурна та регіональна несбалансованість всередині Спільноти може підірвати досягнення спільного ринку та економічної єдності. У доповіді Комісії «Про регіональні проблеми розширеної Спільноти» (так званий «Thomson Report», травень 1973 р.) зазначається: «Жодне об'єднання не може забезпечити власне існування і стабільність, якщо всередині цього об'єднання існують різні стандарти життя...» [2, с.12-13].

Першим кроком на шляху започаткування спільної регіональної політики стало заснування у 1975 році Європейського Фонду Регіонального Розвитку (ЄФРР). Враховуючи, що бюджет фонду та його розподіл був предметом домовленостей між урядами держав-членів, а не рішень наднаціональних інститутів, створення фонду само по собі ще не означало виникнення повноцінної регіональної політики.

У 1979-1984 рр. відбувається процес «європеїзації» регіональної політики, який мав на меті перетворити регіональну політику на інструмент координації дій держав-членів та наднаціональних інститутів і покращити вирішення європейських економічних проблем. У цей період, після довгих обговорень, Комісія вперше отримала повноваження самостійно розпоряджатися 5 % коштів ЄФРР. У 1984 році, після трирічної

дискусії, було затверджено пропозиції щодо здійснення регіональної політики, запропоновані Комісією. Зокрема, було вирішено розширити перелік програм, які можуть фінансуватися за рахунок ЄФРР, а також дискреційні повноваження Комісії щодо відібрання проектів регіонального розвитку для фінансування. Крім того, було збільшено частину ЄФРР, яка розподілялася Комісією самостійно, а не на підставі міжурядових домовленостей держав-членів та визначених квот. Таким чином, Комісія стає суб'єктом здійснення регіональної політики, що свідчить про усталену тенденцію переходу від моделі контролювання регіональної політики державами-членами до моделі, в якій Комісія користується певною свободою повноважень, а також має у своєму розпорядженні фінансові ресурси. Правові підґрунття для здійснення регіональної політики були забезпечені прийняттям Єдиного європейського акту (1986).

Ці зміни привели до реформи 1988 р., яку було названо «ною ерою» регіональної політики [3, с. iii] та «поворотним пунктом для ЄФРР» [4]. Вона стала відповіддю на виклики, пов'язані зі вступом Греції (1981) та Португалії (1986). Мета реформи полягала у перетворенні регіональної політики з міжурядового розподілу бюджетних коштів на ефективну спільну політику, здатну вирішувати проблемні питання різних європейських регіонів. В ході реформи було визначено чотири основні принципи регіональної політики: зосередженість (забезпечення підтримки певним регіонам, які відповідають встановленим критеріям); плановість (ґрунтується на багаторічних програмах розвитку, які розробляються державами-членами, враховуючи пріоритети і напрямки, визначені Комісією); партнерство (програми регіонального розвитку розробляються і реалізуються за участі регіональних та місцевих влад); додатковий характер фінансування (європейська фінансова підтримка не виключає обов'язку національних урядів фінансувати економічно відсталі регіони). Таку модель регіональної політики було позначено терміном «багаторівневе врядування», що підкреслює взаємозв'язок між органами різних рівнів – місцевого, регіонального, національного і наднаціонального в процесі прийняття рішень, на відміну від централізованої системи здійснення управління [5, с. 15].

Регіональна політика зазнала суттєвих змін у 1993-1999 рр. Ці зміни слід розглядати в контексті реформування ЄС відповідно до Маастрихтського та Амстердамського договорів. У цей період підвищується роль та значення Європейської комісії як наднаціонального інституту, розширюються інструменти регіональної політики. Зокрема, створено Європейський фонд територіальної згуртованості (ЄФТЗ), Європейський фонд рибної ловлі, а також Європейський комітет регіонів. Витрати на регіональну політику з загального європейського бюджету збільшилися у двічі.

У 2004 р. відбувається розширення ЄС. Прийняття до складу ЄС

десяти нових членів призвело до збільшення регіонального дисбалансу. Відповідно, у 2007-2013 рр. відбувається нова реформа регіональної політики, правові засади якої були визначені Лісабонським договором (2009). Ресурси ЄФТЗ спрямовані на підтримання відсталих регіонів нових держав-членів ЄС. У цей період на здійснення регіональної політики спрямовано 35,7% загального бюджету ЄС. Ця цифра залишилася майже незмінною у бюджеті поточного періоду, 2014-2020 рр., який характеризувався спрощенням правового регулювання регіональної політики: на всі Європейські структурні та інвестиційні фонди поширюються однакові правила.

Наведений історичний аналіз свідчить, що регіональна політика ЄС зазнала значних трансформацій, які були пов'язані з поглибленням і розширенням європейської інтеграції, реформуванням ЄС та збільшенням кількості держав-учасниць. Процес розвитку регіональної політики ЄС триває.

Список використаних джерел:

1. Commission of the European Communities (1969) A Regional Policy for the Community, COM (69) 950, 15th of October 1969, Brussels. URL: <http://aei.pitt.edu/5325/1/5325.pdf>.
2. Commission of the European Communities (1973) Report on the Regional Problems of the Enlarged Community, COM (73) 550 def, Brussels. URL: <http://aei.pitt.edu/5888/1/5888.pdf>.
3. European Regional Development Fund. Tenth Annual Report (1984) to the Council by the Commission, COM (85) 516, 1985. URL: <http://aei.pitt.edu/5136/1/5136.pdf>.
4. European Regional Development Fund. Eleventh Annual Report (1985) to the Council by the Commission, COM (86) 545, 1986. URL: <http://aei.pitt.edu/5468/1/5468.pdf>.
5. Manzella G.P., Mendez C. The turning points of EU Cohesion policy: Report Working Paper. 2009. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf.

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст., УРОКИ ДЛЯ СУЧАСНОСТІ

Чорний Дмитро Миколайович,
доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри українознавства
філософського факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: d.chornyi@karazin.ua

Реформа місцевого самоврядування є одним з ключових перетворень в Україні протягом останніх п'яти років. Її необхідність обґрунтовується посиленнями на об'єктивно назрілі внутрішні потреби країни та впровадження європейських принципів місцевого самоврядування [2, 3]. Процес імплементації реформи не супроводжується аналізом вітчизняного та міжнародного історичного досвіду в цій сфері. Серед науковців, широкого загалу громадян домінує теза про Магдебурзьке право як головну точку відліку для України на цьому шляху [1, с. 49-52, 467-471]. Натомість бракує уваги до вітчизняних практик кінця ХІХ – початку ХХ ст., які, вважаємо потрібно брати до уваги. Міста Сходу та Півдня України не мали традицій самоврядування на засадах Магдебурзького права (яке фактично припинило існування у ХVІІІ ст.), на відміну від міст Наддніпрянщини, Правобережної та Західної України. Міське самоврядування в модерному розумінні цього слова почало запроваджуватися в Україні в другій половині ХІХ ст. і фактично зникло після 1917 р. [4]. Зважаючи на всі ці обставини, вважаємо, варто розглядати міське самоврядування в більш широкому європейському контексті, проаналізувати такі аспекти проблеми, як мотиви поширення міського самоврядування починаючи з другої половини ХІХ ст., специфіку досвіду, накопиченого в різних регіонах України, що може дати ключ до розуміння причин повільного розгортання процесів на сучасному етапі.

У підросійській Україні влада, запроваджуючи міське самоврядування, намагалась перекласти на нього піклування про частину загальнодержавних проблем, які неспроможна була виконати (фінансування місцевих урядових установ, поліції, армії) та міський благоустрій. В українських землях Австро-Угорщини домінували мотиви осучаснення просторового розвитку міст, поліпшення умов життя мешканців [4, 6, 7]. Всі ці мотиви та наміри суттєво відрізнялися від ситуації по інших країнах. Так, у Німеччині центральний уряд, ініціюючи відповідні реформи в першій половині ХІХ ст., намагався використати потенціал міст для прискорення промислового розвитку країни, в Англії – навпаки – сгладити негативні соціальні наслідки індустріалізації [8, р. 4]. В

Англії, Німеччині, Австро-Угорщині законодавство рухалося у бік збільшення кількості суб'єктів, що мають право обирати та бути обраними до міського самоврядування, [6, s. 15, 19; 8, p. 4-5], натомість в Росії після 1892 р. кількість виборців було суттєво зменшено порівняно із Міським Положенням 1870 р. [5, с. 4-29]. Водночас в галузі господарсько-економічної діяльності, при вирішенні соціальних та духовних потреб населення міста в українських губерніях Російської імперії отримали права, які не відрізнялися від тих, що мали міста Центральної та Західної Європи.

В Австро-Угорщині після 1896 р. 140 міст мали окреме від сільської території самоврядування, а міста отримували право мати власну «хартію» на здійснення самоврядування. Типологічно подібною була ситуація Німеччині, Англії. Натомість в Російській імперії передбачалося існування паралельно з міським і земського самоврядування. Останнє поширювало свою діяльність на сільську місцевість, але мало право обкладати податками мешканців міст, що розташовані на їх землях. Таким чином поставала ситуація конфлікту між «заможними» міськими і «бідними» сільськими населеними пунктами [5, с. 283, 367; 7, s. 318]. В сучасній Україні в ході об'єднання громад проявляються конфлікти між більшими, успішними і меншими, біднішими населеними пунктами. Досвід розв'язання кризових явищ в минулому може стати, вважаємо, в нагоді при вирішенні сучасних питань.

У XIX – на початку XX ст. в Західній Європі робили акцент на розвитку самодільності «міського суспільства». По містах із сильним впливом німецьких традицій повноправним представником самоврядування був сильний голова міського самоврядування, який мав бути спеціалістом у справі муніципального господарства та вирішувати всі питання, що не заборонялися законом. У Великій Британії надавалося значення формуванню системи участі в міському самоврядуванні різноманітних громадських структур на стадії обговорення рішень, експертизи проектів тощо, але міста мали право ухвалювати рішення лише в рамках, дозволених законодавством країни. У підросійській Україні міський голова, міська управа і міська дума мали значні права на стадії підготовки рішень. Однак Міське положення 1892 р. надавало губернатору право наглядати не лише за відповідністю ухвалених рішень нормам закону, але і «правильністю дій» самоврядувань. Це чимось нагадувало інститут префектів у Франції [5, с. 13-15; 6, s. 12-23, 25-25; 8, p. 16-17, 150-162]. Однак останнє формулювання мало вельми розпливчастий характер у Міському положенні і допускало вільне тлумачення. Сьогодні в Україні обговорюється модель запровадження префектів, інші механізми співпраці між місцевим самоврядуванням та державною виконавчою владою. Історичний досвід вирішення подібних питань, вважаємо, має стати в нагоді при ухваленні законодавчих рішень сьогодні в Україні.

Список використаних джерел:

1. Гошко Т. Звичай і права: джерела, коментарі, дослідження: У 2 т. Т.1: Антропологія міст і міського права на руських землях у XIV – першій половині XVII століття. Київ: Критика, 2019. 564 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Бюлетень Центру інф. та документації Ради Європи в Україні*. 1997. № 2. С. 5–10.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: станом на 5 січня 2016 року. Харків: Право, 2016. 126 с.
4. Котуков О.А., Кузнякова Т.В. Міська реформа 1870 р. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т.5: Територіальне управління*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 204-206.
5. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 8-е изд., испр. и значительно доп. Петроград, 1915. 1298 с.
6. Mayors and City Halls. Local Government and the Cultural Space in the Late Habsburg Monarchy. Cracow, 1998. 274 s.
7. Rozwój przestrzenny miast galicyjskich położonych między Dunajcem a Sanem w okresie autonomii galicyjskiej. Jasło, 2001. 362 s.
8. Urban Governance: Britain and Beyond Since 1750 / ed. By Robert J. Morris, Richard H. Trainor. Routledge, 2000. 268 p.

УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Чулінда Людмила Іванівна,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права Київського інституту
інтелектуальної власності та права
НУ «Одеська юридична академія»,
e-mail: Chulinda@ukr.net

Пошук шляхів втілення ідеї про регулювання владних відносин між центральними і регіональними частинами держави здійснювався протягом всієї історії. Спочатку права та обов'язки певних територій проживання залежали від волі фараонів та жерців, від авторитетів лідерів, люди об'єднувалися з метою захисту спільних інтересів. Місцеві общини були формами самоорганізації та джерелами місцевої влади і першоджерелом для майбутніх держав.

Перші моделі самоврядування в Європі починають з'являтися

наприкінці ХУІІІ-ХІХ ст. Проте і на сьогодні не існує ідеальної моделі місцевого самоврядування чи універсальних рекомендацій для його реформування. Враховуючи різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади, науковці виокремлюють моделі (системи) місцевої влади, що загалом відповідають загальновідомим правовим системам: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку), змішану (гібридну), іберійську, скандинавську та ін. [1].

Компетенцію органів місцевого самоврядування умовно поділяють на первинну (вирішення місцевих справ – система шкільної освіти, правильність забудови, питання соціального захисту престарілих, діяльність поліцейських місцевих сил тощо) та вторинну (завдання, які місцеві органи виконують за дорученням органів вищого рівня – ведення реєстру виборців, призовників, вжиття заходів оборонного характеру та ін., що становить інтерес для центральної влади) [2].

Актуальність процесу регулювання владних відносин між центральними і регіональними частинами держави зростає у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Європейським Союзом (ЄС) і Україною, яка остаточно набула чинності з 1 вересня 2017 року. Європейський вибір України означає запровадження основоположних європейських цінностей, а саме демократії, верховенства права, поваги до прав людини, створення ефективної системи стримувань і противаг між гілками влади, а також зміцнення органів місцевого самоврядування та регіональної влади.

Повага до демократичних цінностей вважається в Угоді настільки принципово важливою, що в разі їх серйозного порушення дію Угоди може бути припинено. Угода регламентує модернізацію України за рахунок приведення її стандартів у відповідність до стандартів ЄС, які загалом відповідають передовій міжнародній практиці. Узгодження стандартів лежить в основі виконання невідкладного завдання із запровадження ефективного врядування.

Реформа децентралізації, яку законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) пропонується закріпити в Конституції України, є складовою євроінтеграційних зобов'язань України за Угодою про асоціацію з ЄС.

Зміцнення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, які забезпечують дотримання демократичних принципів та верховенство права передбачає: «проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи,.... включаючи децентралізацію влади ..., згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії»; «зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх

значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування» [3].

Варто нагадати, що Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (1997 р.), беручи на себе обов'язок виконувати викладені у ній норми, зокрема гарантування політичної, адміністративної та фінансової незалежності місцевої влади; визначення принципу місцевого самоврядування у внутрішньому законодавстві та в конституції; встановлення принципу субсидіарності тощо.

Розробка моделі самоврядування в Україні потребує суттєвого вдосконалення: розподіл повноважень між органами самоврядування та органами державної влади; розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів; наближення, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян; забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень; забезпечення належної фінансової самостійності органів самоврядування. Адаптація досвіду західноєвропейських країн допоможе досягти рівня сучасної демократичної держави європейського зразка.

Місцеве самоврядування закономірно є необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, оскільки забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення, оскільки є найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших. Переміщення влади до рівня громад, районів та регіонів матиме наслідком більш відповідальне, підзвітне та ефективне урядування в Україні.

Держави ЄС мають значний досвід у розбудові демократичного урядування, ключову роль в ньому відіграють органи місцевого самоврядування. Оскільки Україна продовжує правову реформу, яка відповідає європейській, запропоновані зміни до Конституції України щодо децентралізації влади враховують запровадження європейських принципів політичного урядування та посилення народовладдя.

Список використаних джерел:

1. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібн. Львів: Каменяр, 2017. 147 с.
2. Федоренко В.Л., Чернеженко О.Л. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2017. 288 с.
3. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990.

СЕКЦІЯ 2
ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ І РЕГІОНАЛІЗМ
У ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПЕРСПЕКТИВИ НОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЕРІОДУ**

Адашис Людмила Іванівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
ННІ права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів,
e-mail: adashis2014@gmail.com

«Напівгромадянин світу, напівпатріот – ось хто такий регіоналіст (в одній і другій ролі суцільний покруч). Як просвідчений європеєць він інтернаціоналіст, як вузьколобий хуторянин – ксенофоб, натомість як регіоналіст він може бути і тим, і тим одночасно: відкритим до світу клаустрофобом» [8, с.144-145]. Ось так, зневажливо, описує регіоналізм один із відомих євроскептиків і критиків євроінтеграції Карл-Маркус Гаусс.

Однак, в сучасному розумінні, поняття регіоналізм варто розглядати як ідеологію, стратегію та процес, що спрямовані на забезпечення прагнень і потреб регіонів в загальнодержавному масштабі. Регіональна політика сьогодні це складовою державної політики в усіх країнах світу, яка регулює взаємовідносини між центром та регіонами. Основними її завданнями є збереження єдності та цілісності території, забезпечення балансу регіональних та загальнодержавних інтересів, скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів, забезпечення якості життя та сталого розвитку.

У певному сенсі розвиток регіональної політики з часом відображає неодноразові спроби розв'язати подвійний характер її ролі. З одного боку, вона являла собою механізм перерозподілу на підтримку бідних районів ЄС, а з іншого, – регіональна політика стала механізмом економічного зростання та розвитку, що орієнтований на ресурси в обмеженій кількості інвестиційних сфер.

Тобто, відбулася зміна концептуальних рамок регіональної політики, від акценту на аспект перерозподілу до аспектів економічного зростання та розвитку. Таким чином, обґрунтування політики стало одним із джерел інвестицій для сприяння реалізації послідовності стратегій конкурентоспроможності, що керують Європейським Союзом після 2000 р. (Лісабонська стратегія 2000, Стратегія зростання і робочих місць 2005, Стратегії Європа 2020 та ін.).

Процес еволюціонування регіональної політики Європейського Союзу показує, наскільки вона гнучка та органічна; як швидко вона модифікується, видозмінюється та вдосконалюється під впливом внутрішніх та зовнішніх ризиків, нових геополітичних умов і викликів глобалізації.

Ще Жан Моне, інтелектуальний батько Європейського Союзу, говорив, що «Європу буде викуто в кризах, і вона буде сумою рішень, ухвалених для подолання цих криз». Така настанова стала для європейців загальноприйнятою премудрістю, з твердою вірою в те, що погані новини – це завжди добре, бо у відповідь на них потрібно буде ще більше Європи [7, с. 23].

У наступному програмному періоді ЄС на 2021-2027 рр. Європейська Комісія пропонує модернізувати Політику згуртування, провідну інвестиційну політику ЄС та одну з найбільш конкретних її сутностей – солідарність [1]. Економіка ЄС відновлюється, але необхідні додаткові інвестиційні зусилля для подолання розриву не лише між державами-членами, але й усередині них. Майбутні зобов'язання на 2021-2027 рр. складають 373 млрд євро, тож майбутня політика згуртованості має достатній інвестиційний потенціал, який допоможе подолати ці прогалини.

До основних особливостей модернізованої політики згуртування та шляхів їх досягнення належать наступні заходи.

1. Інвестиції в регіональний розвиток, що сконцентровані на таких напрямках як: розумна Європа (Smarter Europe) – завдяки інноваціям, оцифровуванню, економічним перетворенням і підтримці малого і середнього бізнесу; зелена та вільна від вуглецю Європа (Greener, carbon free Europe) – реалізація Паризької хартії, інвестування у відновлювані джерела енергії та боротьба зі зміною клімату; взаємозв'язана Європа (Connected Europe) – стратегічними, транспортними і цифровими мережами; соціальна Європа (Social Europe) – діє, спираючись на європейську ідею соціальних прав, підтримує якісну зайнятість, освіту, соціальну інтеграцію та рівний доступ до охорони здоров'я; Європа ближча до громадян (Europe closer to citizens) – підтримує локальні стратегії розвитку та стійкий міський розвиток у рамках ЄС.

2. Більш індивідуалізований підхід до регіонального розвитку. Політика згуртованості продовжує інвестувати в усі регіони на основі трьох рівнів NUTS (менш розвинені; перехідні; більш розвинені). Метод розподілу коштів, як і раніше, значною мірою буде заснований на ВВП на душу населення, але додаються нові критерії (врахування рівня безробіття серед молоді, низького рівня освіти, зміни клімату, а також прийому й інтеграції мігрантів), для кращого відображення реального стану речей на місцях. Найвіддаленіші регіони будуть продовжувати користуватися особливою підтримкою ЄС. Політика згуртування також підтримує місцеві

стратегії розвитку і надає місцевим органам влади можливість управління Структурними фондами. Посилюється Міський напрям Політики згуртованості: 6 % ЄФРР виділяється на сталий розвиток міст, а також нову програму створення мереж та потенціалу для міської влади – Європейська ініціатива міст (European Urban Initiative) [4].

3. Спрощення: коротше, менше, більш чіткі правила. Для досягнення цієї мети Європейська Комісія розробила спеціальний посібник, який має назву «80 заходів зі спрощення політики згуртованості 2021-2027» [6]. Для підприємств і підприємців, що користуються підтримкою ЄС, нова структура пропонує менше бюрократизму, але більш прості способи отримання коштів, використовуючи спрощені варіанти витрат. Для забезпечення синергії єдиний звіт правил в даний час охоплює 7 фондів ЄС, створених у партнерстві з державами-членами («спільне управління»). Також пропонується зменшити кількість перевірок та можливість «дублювання перевірок».

4. Більш гнучка структура. Нова структура поєднує в собі необхідну стабільність в інвестиційному плануванні з відповідним рівнем бюджетної гнучкості, щоб впоратися з подіями непередбачуваного характеру. Середньостроковий огляд визначить необхідність змін у програмах протягом останніх двох років періоду фінансування на основі нових пріоритетів, ефективності програм і останніх рекомендацій для конкретних країн. Також стане можливою передача ресурсів у рамках програм без необхідності офіційного схвалення Комісії. Спеціальне положення полегшує мобілізацію фінансування ЄС з першого дня у разі стихійного лиха.

5. Більше можливостей для синергії в наборі інструментів бюджету ЄС. Єдиний звіт правил, що охоплює фонди Політики згуртування і Фонд притулку і міграції (Asylum and Migration Fund), сприятиме розробці стратегій інтеграції місцевих мігрантів за підтримки ресурсів ЄС, використовуваних у синергії. Фонд притулку і міграції приділятиме увагу короткостроковим потребам мігрантів після прибуття, а Політика згуртованості буде підтримувати їх соціальну і професійну інтеграцію. Також буде полегшено доступ і до інших інструментів ЄС, таких як Спільна аграрна політика, Horizon Europe, програма LIFE та Erasmus+.

6. Усунення транскордонних перешкод і підтримка міжрегіональних інноваційних проектів. Міжрегіональному та транскордонному співробітництву сприятиме нова можливість для регіону використовувати частини свого власного фінансування проектів у будь-якій точці Європи спільно з іншими регіонами. Програми міжрегіонального та транскордонного співробітництва INTERREG нового покоління допоможуть державам-членам подолати транскордонні перешкоди і розвинути спільні послуги. Комісія пропонує новий інструмент для прикордонних регіонів і держав-членів, які прагнуть гармонізувати свої

правові, адміністративні та інші інструменти в рамках співпраці – Європейський транскордонний механізм (European Cross-Border Mechanism) [3].

7. Розширення використання фінансових інструментів. Цілком зрозуміло, що одні гранти не можуть усунути значні інвестиційні прогалини. Вони можуть бути лише ефективним доповненням до інших фінансових інструментів. Тож на добровільних засадах державам-членам пропонується сконцентрувати частину своїх ресурсів Політики згуртування в новий, централізований інвестиційний фонд Invest EU [5], щоб отримати доступ до гарантій, що надаються з бюджету ЄС. Об'єднання грантів та інших фінансових інструментів буде простішим, і нова структура зможе залучати додатковий приватний капітал.

8. Більше комунікаційних зусиль для поліпшення прозорості політики згуртованості. Європа стає все більш наближеною до громадян, потужний акцент робиться на необхідності кращого інформування про позитивні результати політики згуртованості. Держави-члени і регіони посилюють вимоги щодо комунікації та поширення інформації про організацію заходів і відкриття великих проєктів, що фінансуються ЄС.

Нажаль, всесвітня криза, викликана пандемією COVID-19, внесла свої корективи у планування навіть сьогоднішнього. І вже зараз Європейський Союз застосовує ряд новаторських заходів для спрощення та доступності своїх фондів. Гроші стають більш доступними на три нагальні потреби: рятувальне медичне обладнання; підтримка для малого та середнього бізнесу, щоб підтримувати свою діяльність; та підтримка працівників зберегти свої зарплати. У той же час, сфера застосування Фонду солідарності була розширена для покриття криз у сфері охорони здоров'я. Крім цього, ЄС прагне забезпечити максимально можливу гнучкість: трансфери між усіма фондами згуртованості, між регіонами та між іншими цілями політики. Як зазначає Європейський комісар з питань згуртування та реформ Еліза Феррейра, «незважаючи на соціальне відставання, ми повинні триматися разом: це єдність, це Європа...покажемо, що означає бути європейцем: незалежно від кризи, ми не залишаємо позаду ані людину, ані регіон» [2, с. 3].

Список використаних джерел:

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027 COM/2018/321 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

2. Elisa Ferreira, European Commissioner for Cohesion and Reforms. PANORAMA. Spring 2020. № 72. P. 3. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag72/mag72_en.pdf

3. European Cross-Border Mechanism: a practical explanation. URL: <https://ec.europa.eu/futurium/en/boosting-eu-border-regions/european-cross-border-mechanism-practical-explanation>.
4. European Urban Initiative-post 2020: the Commission proposal. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2019/03/20-03-2019-european-urban-initiative-post-2020-the-commission-proposal.
5. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Invest EU Programme. COM/2018/439 final - 2018/0229 (COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A439%3AFIN>.
6. Simplification handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf.
7. Бруннермаєр М., Джеймс Г., Ландо Ж.-П. Євро та боротьба ідей / пер.з англ. Н. Палій. Київ: Основи, 2019. 414 с.
8. Гаус, Карл-Маркус. Європейська абетка / Карл-Маркус Гаус ; переклад з німецької Юрка Прохаська. Чернівці: Книги - XXI, 2018. 192 с.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Анакіна Тетяна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Європейського Союзу
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
e-mail: tetianaanakina@gmail.com

Одним із ключових викликів функціонування Європейського Союзу як дедалі тіснішого союзу народів Європи, що вирізняється міцними економічними, політичними, правовими та культурними зв'язками його держав-членів, є проблема незбалансованого регіонального розвитку. Так, відповідно до VII Звіту Європейської Комісії про економічне, соціальне та територіальне згуртування 2017 р., існують суттєві відмінності не лише між державами-членами, але й окремими регіонами у рамках групи сусідніх країн. Зокрема, понад третина регіонів його держав-членів характеризуються як «менш розвинені», ВВП яких не досягає 75% середнього показника ВВП по ЄС-27. Йдеться переважно про регіони Болгарії, Греції, Естонії, Латвії, Литви, Польщі, Румунії та Угорщини [1]. Без належних механізмів регулювання зазначена проблема призводить до значних економічних та соціальних потрясінь, що негативно відбиваються на розвитку промисловості, аграрної та інших сфер, ринку робочої сили, а

також підтриманні правопорядку та забезпеченні громадської безпеки тощо.

Піклуючись про зміцнення єдності своїх економік та забезпечення їхнього економічного розвитку шляхом зменшення існуючих відмінностей між різними адміністративно-територіальними одиницями та долаючи відсталість окремих регіонів, що перебувають у менш сприятливих умовах, Європейський Союз розвиває політику економічної, соціальної та територіальної згуртованості (англ. Economic, Social and Territorial Cohesion Policy). У рамках цієї політики запроваджується комплекс заходів, спрямованих на конвергенцію регіонів, мінімізацію регіональних диспропорцій та запобігання виникнення регіональних дисбалансів. Про підвищену увагу до зазначеної проблеми, зокрема, свідчить той факт, що третина бюджету ЄС витрачається на підтримку «депресивних» регіонів (34 % бюджету 2014-2020, тобто 371 млрд. € [2]).

Як зазначає Н. В. Мирна, цілі політики регіонального розвитку змінювалися упродовж її формування, набували комплексного та соціально-орієнтованого характеру. Формування регіональної політики як самостійного напрямку політики ЄС пройшло через декілька етапів, кожен із яких ознаменував собою кількісні зміни, пов'язані з приєднанням нових держав та розробкою й імплементацією програм регіонального розвитку [3, с. 3].

Правові засади цієї політики були закладені ще Договором про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. (далі – ДЄЕС), у преамбулі якого підкреслювалася необхідність зменшення розриву між різними регіонами і подолання відсталості районів, що перебувають у менш сприятливих умовах, потреба в об'єднанні національних господарств при скороченні розриву між ними. Дещо пізніше, за Єдиним Європейським Актом 1986 р. (ст. 23) Європейські співтовариства набули конкретних повноважень щодо реалізації заходів у сфері регіональної політики. Зокрема, у ДЄЕС було додано Розділ V «Економічне та соціальне згуртування» (ст. ст. 130a-130e). У цей час набуває популярності концепція «Європа регіонів», відповідно до якої передбачається активне залучення регіональних структур до управлінських процесів на рівні Співтовариств.

Суттєві зміни відбулися у зв'язку із заснуванням Європейського Союзу на підставі Маастрихтського договору 1992 р., що визначив провідною метою економічне та соціальне згуртування та запровадив додаткові правові механізми забезпечення політики регіонального розвитку, у тому числі шляхом заснування консультативних спеціалізованих установ, передусім Комітету Регіонів. З метою упорядкування процесу економічної підтримки регіонів було створено Фонд згуртування та одночасно відбулося суттєве збільшення фінансування програм підтримки «депресивних» регіонів. Так, якщо у

1983 р. на реалізацію програм регіонального розвитку витрачалося близько 3,7 млрд. екю, то у 1992 р. цей показник становив 18,3 млрд. екю. [3, с. 4]. Амстердамським договором 1997 р. було підтверджено стратегічну важливість політики згуртування, акцентовано увагу на необхідності зниження рівня безробіття, викликаного незбалансованим регіональним розвитком.

Подальші суттєві зміни регіональної політики ЄС у 2000-х роках стосувалися безпрецедентного розширення ЄС за рахунок країн Центральної і Східної Європи, що вкотре актуалізувало проблему нерівномірного розвитку регіонів в масштабах Союзу. У цей час набуває популярності реалізацією ідея «Європа для регіонів», яка орієнтувалася на підвищенні конкурентноспроможності та інноваційності з огляду на місцеві умови. Акцент на інновації пов'язується з пріоритетами зростання і створення нових робочих місць [4, с. 64].

Сучасне правове регулювання регіональної політики ЄС визначається положеннями Лісабонського договору 2007 р. Розділ XVIII (ст. ст. 174-178 Договору про функціонування ЄС 1957 р. (далі – ДФЕС)) присвячено питанням зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості. При цьому особлива увага приділяється сільській місцевості, територіям під впливом промислової трансформації, регіонам, що страждають від суворих та постійних природних або демографічних вад, таким як регіони крайньої півночі з дуже низькою щільністю населення, а також острівним, прикордонним та гірським районам.

На держав-членів ЄС покладено обов'язок здійснювати та узгоджувати свої економічні політики у такий спосіб, щоб додатково досягти цілей регіональної політики ЄС (ч. 1 ст. 175 ДФЕС). О. Краєвська з цього приводу підкреслює, що регіональна політика Союзу не має замінити відповідні національні політики. Відповідно до принципу субсидіарності, держави-члени мають власними регіональними політиками розв'язувати проблеми своїх регіонів, розвиваючи інфраструктури та фінансово підтримуючи інвестиції, які зумовлюють виникнення нових робочих місць. Проте регіональна політика ЄС координує національні політики, формулюючи настанови та встановлюючи певні принципи, покликані уникнути конкуренції за отримання регіональної допомоги між державами-членами [5, с. 78].

У західній доктрині регіональна політика ЄС розглядається як одна із п'яти горизонтальних (наскрізних) політик Союзу поряд із політикою у сфері соціального розвитку, оподаткування, конкуренції та захисту довкілля, оскільки визначення та реалізація усіх інших політик та дій ЄС має враховувати їхні цілі та сприяти їхньому досягненню. Відтак регіональна політика ЄС координує реалізацію інших політик Союзу, прагнучи надати їм «регіонального виміру» й у такий спосіб значною мірою впливати на регіони, які найбільше потребують піклування.

Особливостями інституційного механізму регіональної політики ЄС є те, що прийняття найважливіших рішень відбувається колегіально Радою ЄС, Європейським Парламентом та Європейською Комісією із залученням Економічного і Соціального Комітету і Комітету Регіонів. Власне останній як спеціалізований консультативно-дорадчий орган складається з представників регіональних і місцевих влад держав-членів та покликаний представляти і захищати їхні інтереси на загальноєвропейському рівні. Він є активним учасником законодавчого процесу ЄС, надаючи відповідні ініціативи та ухвалюючи висновки щодо дотримання інтересів регіонального розвитку у проектах нормативних актів (ст. 307 ДФЄС). Відсутність відповідних висновків може стати підставою для анулювання ухваленого регламенту або директиви ЄС через недотримання процедури його прийняття (ст. 263 ДФЄС).

Реалізація цілей регіональної політики ЄС потребує значного фінансування і відбувається через структурні фонди Союзу (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Європейський сільськогосподарський фонд управління та гарантій), Європейський інвестиційний банк та інші фінансові інструменти.

У підсумку зазначимо, що проблема дисбалансу регіонального розвитку є вкрай актуальною для України. Дослідження змісту та особливостей реалізації регіональної політики ЄС має важливе теоретичне і практичне значення у контексті проголошеного курсу на європейську інтеграцію та поглиблення відносин за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р., низка статей якої присвячені відносинам із питань транскордонного та регіонального співробітництва (ст. ст. 446-449). Вивчення досвіду ЄС та його держав-членів у питаннях забезпечення гармонійного розвитку регіонів заслуговує на особливу увагу та може бути корисним при розробці і реалізації національних програм і стратегій регіонального розвитку.

Список використаних джерел:

1. Seventh report on economic, social and territorial cohesion “My Region, My Europe, Our Future” 2017 / ed. Lewis Dijkstra, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf
2. EU funding programmes 2014-2020. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en
3. Мирна Н. В. Європейський Союз: правові та інституціональні засади політики регіонального розвитку. *Державне будівництво*. 2014. № 1. С. 1-12.
4. Куриляк М. Ю. Еволюція концепції «Європи регіонів» у рамках регіональної політики ЄС. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 2(52). С. 60-67.

5. Краєвська О. Горизонтальні політики ЄС у системі спільних політик ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини*. 2017. Випуск 42. С. 75-83.

ПОЛІТИЧНИЙ РЕГІОНАЛІЗМ (ІНСТИТУЦІЙНИЙ РЕГІОНАЛІЗМ) В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Бзова Лаура Георгіївна,
асистент кафедри процесуального права
Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича,
аспірант другого року навчання
e-mail: l.bzova@chnu.edu.ua

Регіоналізм – це політичний та економічний факт: це надмірна та емоційна прихильність до регіону та його речей. Він передбачає почуття суперництва і, іноді, ворожості між жителями різних регіонів країни. Іноді це може бути дуже гостро і змовити проти національної єдності. На нього впливають різні фактори: історія, культура, клімат та географія, етнічні та релігійні відмінності, ідіосинкразія, економічні інтереси та політико-адміністративні проблеми.

Цей тип регіоналізму часто подається як модель через регіональну автономію, яку він спричиняє, і часто ідеалізується. Він зустрічається лише в деяких державах Європейського Союзу, але в дуже різних формах, він відсутній у державах Центральної та Західної Європи.

З термінологічної точки зору вираз «регіональна автономія», безперечно, є тим, який фран. мовою, найкраще відображав би цей режим, кінець - автономії. Однак неоднозначності, які можуть супроводжувати поняття автономії в інших адміністративних системах та іншими мовами, призводять до того, що надають перевагу лише вираженому вислову «політична регіоналізація».

На правовому рівні політична регіоналізація характеризується, порівняно з регіональною децентралізацією, віднесенням законодавчої влади до регіональних зборів, більш широкими повноваженнями, зміст яких визначений і гарантований Конституцією, або будь-якою хоча б текстом конституційного характеру (навіть якщо у Сполученому Королівстві він не уникає суверенітету Парламенту, а для здійснення цих повноважень – виконавчий орган, який представляє характеристики регіонального уряду). На відмінну від регіональної децентралізації, політична регіоналізація впливає на структуру держави та внесення змін до Конституції. Політична регіоналізація домінує над усією територіальною організацією держави в Іспанії, Італії, а також у Бельгії, хоча остання прийняла офіційно федеральну конституцію в 1993 році [1, с. 125]. Інші

держави мають часткове територіальне застосування: Великобританія та Португалія. З іншого боку, політична регіоналізація відрізняється від федеральної держави в чому: регіони не є державами і, відповідно до норм Конституції залишається в принципі унітарною державою, наприклад: Іспанія поєднує федералізм та регіоналізм, які дозволяють зберегти цілісність держави [2, с. 269-270].

Політична регіоналізація є результатом визнання етнічних, культурних та мовних партикуляріїв, віж імені яких більша самостійність надається регіонам. Політична регіоналізація ніколи не впливає із соціально-економічних подій, які підтимує узагальнення тенденції до регіоналізації, а скоріше, від слабких місць національної інтеграції, щоживлять регіоналізм.

Розглянемо течії політичного регіоналізму в Іспанії. Кантабрійський регіоналізм чи кантабріанство - це політична ідеологія автономної громади Кантабрії, яка прагне захищати традиційні цінності регіону, яка захищає звичаї та особистість Кантабрійського народу, а також захист і розвиток сільських районів у Кантабрії. Останній фактор робить цей напрям особливо сильним у сільській місцевості. Ця ідеологія призвела до досягнення автономної громади для Кантабрії, оскільки раніше під назвою провінція Сантандер входила до регіону Кастилія-ла-Вієа (між 1833 та 1981 роками). У 1998 році до статуту автономії громади було внесено зміни, виключаючи статтю 38, яка передбачала можливу подальшу анексію Кантабрії до іншої громади, в чіткому посиланні на Кастилью і Леон, статут якої досі включає цей варіант у його сьомому перехідному положенні.

Мурчанський регіоналізм або мурціанство - це течія думки, яка вимагає визнання історичних та культурних особливостей Мурчанського регіону та з політичної точки зору досягнення автономії для нього. Перший досвід пошуку політичної автономії для мурціанського регіону стався під час Кантональної революції 1873 року з проголошенням Мурціанського кантону. Революціонери цього досвіду прагнули до регіонального кантону, який відповідав тому, що в широкому розумінні можна назвати Мурчанським регіоном [3] на додаток до становлення Іспанської Республіки у федеративній республіці.

Валенсійський регіоналізм народився в 19 столітті з Ренексенсою. Від іспанського демократичного переходу з'явиться блаверсімо, споконвічно популістський та неоднорідний рух, з іспанською базою, що об'єднує сектори ідеології, які є переважно регіоналістичними чи форталістичними. Це визначається, перш за все, його запереченням, що існують важливі символічні та культурні елементи, які поділяються каталонцями та валансіанами.

Регіоналізм Аліканте або Аліканте - це політичний і соціальний рух, який прагне визнати провінцію Аліканте як регіон та його конституцію

як автономну громаду Іспанії, відокремлену від решти нинішньої Валенсійської громади. Так само він захищає історичну та культурну ідентичність Аліканте та Аліканте.

Своєрідний характер політичної регіоналізації виявляється в динаміці. У деяких випадках регіоналізм знаходить своє відображення у потребі все більшої автономії, всупереч функціям держави та обов'язку солідарності, така ситуація виявляється у Фламандії, у країні Баків та меншою мірою у Каталонії. Ці вимоги є фактором політичної нестабільності.

Отже, регіоналізм має багато категорій: від природної та благородної оборони місцевого життя, яка часом спричиняє надмірність провінційності, але яка не загрожує єдності держави, до автономістського тиску, що межує з сепаратизмом.

Список використаних джерел:

1. Bidegaray Chr. d'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe? Paris: Economica, 1994, 204 p.
2. Falla G. F. Tratado de derecho administrativo. Madrid: Tecnos. Vol.1. 697 p.
3. Ramírez V., Bautista J. El sexenio democrático y el cantón murciano (1868-1874). Murcia: Academia Alfonso X el Sabio, 1983. 318 p.

**ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ
У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Войціховський Андрій Васильович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного
і міжнародного права
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
e-mail: voitsihovsky@gmail.com

Розвиток регіоналізму в країнах Європи природним чином призвів до розробки концепції «Європи регіонів», яка відображає роль субнаціональних територіальних спільнот і має на меті визначити місце регіонів в Європейському Союзі (далі - ЄС). Концепція передбачає трансформацію політичних інститутів з метою посилення впливу регіонів, а також безпосередню участь регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС.

Із середини 80-х рр. ХХ ст. представники регіонів різних держав-членів ЄС стали висувати загальні вимоги, які згодом були закріплені в Декларації про регіоналізм в Європі, яка була прийнята 4 грудня 1996 р. на засіданні Асамблеї Європейських Регіонів У документі зазначається, що регіони та автономні утворення є головними підвалинами демократії; вони

є опорою культурного різноманіття в Європі, основними партнерами в соціально-культурному розвитку. Саме вони повинні взяти на себе відповідальність в тих галузях, де в них є перевага серед інших: в економіці (зайнятність), в культурі, у захисті навколишнього середовища, в регіональному та загальнодержавному плануванні, в наукових дослідженнях тощо. Декларація служить регіонам певним орієнтиром на шляху розширення та посилення їх повноважень. У ній містяться вимоги про необхідність поваги різноманіття культур в регіонах, про трьохрівневу структуру побудови ЄС (наднаціональний, національний і регіональний) із незалежними регіонами, про заснування регіональних органів з повноваженнями в прийнятті рішень і про закріплення принципу субсидіарності [1].

Ініціатива надання європейським субнаціональним регіонам право брати участь у загальноєвропейських структурах виходила від федеральних земель Німеччини - найбільш децентралізованої держави в момент створення ЄС. Незабаром ця вимога була підтримана регіонами Бельгії, Іспанії та Італії.

На рубежі ХХ-ХХІ ст.ст. різко активізувалися прямі контакти між регіонами і органами ЄС, що надало можливість кожному конкретному регіону реалізувати себе в загальноєвропейській політиці. Це відбувається, по-перше, через «проникнення» регіональних політиків до органів ЄС. Вони займають високі посади як в загальноєвропейських органах, так і на регіональному рівні держав-членів ЄС. По-друге, це відбувається завдяки формуванню представництв або бюро регіонів у Брюсселі, де базуються більшість інституцій ЄС.

Представництва регіонів стали діяти як «міні-посольства», які укомплектовані як фахівцями загального профілю, так і вузькими спеціалістами у відповідних напрямках комунітарної політики ЄС. Штаб-квартири європейських регіонів виступають в якості суб'єктів європейської політики. Завдяки цьому Брюссель перетворився в загальноєвропейську столицю, в якій представлені інтереси регіональних органів влади та / або регіональних організацій при ЄС.

На регіональні представництва покладені різноманітні функції, насамперед: оперативно інформувати свої регіони про події, що відбуваються в інституціях ЄС; представляти і лобіювати інтереси свого регіону в загальноєвропейській політиці; виступати посередником між зацікавленими сторонами регіону та загальноєвропейськими структурами; сприяти створенню позитивного іміджу свого регіону як територіальної спільноти тощо.

Незважаючи на існуючі відмінності, регіони прагнули до спільної мети – побудови «Європи регіонів». Перед підписанням Маастрихтського договору 1992 р. деякі регіони (переважно німецькі землі) виступили в якості консолідованого суб'єкта і представили свої загальні вимоги:

передбачити принцип субсидіарності в договірній основі ЄС; створити новий комунітарний інститут, який представляє інтереси регіонів в ЄС; надати право регіонам безпосередньо (минаючи національний рівень) звертатися до Суду ЄС; надати можливість главам регіонів безпосередньо представляти країну в Раді ЄС. Завдяки цим вимогам, окремі їх положення були закріплені в Маастрихтському договорі 1992 р., зокрема це стосується принципу субсидіарності.

Значним кроком вперед стало підписання Амстердамського договору 1999 р., в якому підкреслювалося значення субнаціонального рівня управління, а ЄС характеризувався як новий етап в процесі створення все більш згуртованого союзу народів Європи, в якому прийняття рішень здійснюється при якомога більш повним дотриманням принципу гласності і в максимально можливій мірі наближене до громадян.

Еволюція ЄС, прагнення посилити наднаціональні інститути, розвиток регіональної політики, а також національні процеси децентралізації призвели до створення у відповідності до Маастрихтського договору 1992 р. Комітету регіонів - консультативного органу ЄС, що висловлює думку місцевих і регіональних органів влади. Незважаючи на назву цього загальноєвропейського інституту, в його склад також входять представники органів місцевого самоврядування держав-членів ЄС.

Комітет регіонів дає можливість регіональним і місцевим територіальним об'єднанням брати участь в управлінні ЄС. До повноважень Комітету регіонів відноситься об'єднання регіональних і локальних інтересів громадян та їх представництво у здійсненні законодавчого процесу ЄС. При цьому, з одного боку, заздалегідь обговорюються наслідки впливу запланованих правових актів ЄС на громадян, громади і регіони. З іншого боку, серед населення пропагується процес європейської інтеграції для зростання популярності прийнятих в ЄС рішень.

Основне завдання Комітету регіонів полягає в оптимізації європейського законодавства шляхом надання консультативних висновків з важливих питань, що стосуються розвитку регіонів і міст ЄС. Комітет надає консультації Раді ЄС, Комісії ЄС і Європейському парламенту в спеціальних областях політики. Зокрема, це сфери освіти, культури, охорони здоров'я, транс'європейських мереж, а також економічного і соціального розвитку.

З часу створення в 1994 р. повноваження Комітету регіонів постійно розширювалися. Перший раз його роль була посилена Амстердамським договором 1997 р., а згодом Ніццьким договором 2001 р., якими були внесені зміни в порядок формування Комітету, відповідно до якого його члени призначаються кваліфікованою більшістю Радою ЄС. Еволюція Комітету регіонів супроводжувалася дискусією про його місце в системі загальноєвропейських інститутів. Зокрема, висловлювалася пропозиція про

формування на основі Комітету регіонів верхньої палати Європейського парламенту - Сенату.

Істотні зміни в діяльність Комітету регіонів були внесені Лісабонським договором 2007 р. Серед них назвемо такі: право участі в законодавчій процедурі ЄС шляхом обов'язкових консультацій Комітету регіонів на всіх стадіях законодавчого процесу; розширення сфер компетенції в процесі прийняття рішень органами ЄС - цивільний захист, енергетика і питання, пов'язані зі зміною клімату; продовження мандата члена Комітету з чотирьох до п'яти років; право звернення Комітету до Суду ЄС у разі, якщо обов'язкові консультації в рамках законодавчого процесу не проводилися і, якщо не був прийнятий до уваги принцип субсидіарності.

За час існування Комітету регіонів близько 100 тисяч місцевих органів влади в державах-членів ЄС отримали можливість передавати свою позицію через Комітет регіонів у загальноєвропейські інституції – Комісію ЄС, Раду ЄС і Європейський парламент. Участь представників регіонів і міст у розробці загальноєвропейського законодавства дозволяє загальноєвропейським інституціям бути в постійному контакті з населенням, розуміти його проблеми, а потім реалізувати їх побажання у положеннях нормативно-правових актів. Не випадково гаслом Комітету регіонів є вираз: «Думати глобально, діяти локально» [2, с.139].

За весь час свого існування Комітет регіонів зумів у певній мірі зблизити громадян ЄС. На сьогодні близько 70 % європейського законодавства має прямий вплив на регіональному і місцевому рівнях; 50 % громадян держав-членів ЄС вважають, що обрані представники регіонів здатні представляти їх інтереси на рівні ЄС; влади обираються на місцевому та регіональному рівнях, які близькі до громадян, і вони здатні викласти свою точку зору на етапі підготовки законодавства ЄС [2, с.140].

У підсумку можемо вказати на те, що поглиблення інтеграційних процесів і подальший розвиток інституційних структур ЄС означають для регіонів нові можливості щодо реалізації власних інтересів. У регіонів з'являються додаткові можливості впливати на процес прийняття рішень в загальноєвропейських інституціях. Така нова парадигма у регіональній політиці розвитку регіонів ЄС передбачає розбудову конкурентних регіонів шляхом залучення всіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону з використанням нових інструментів у політиці згуртування ЄС.

Список використаних джерел:

1. Декларація про регіоналізм в Європі: схвалена Асамблеєю Європейських Регіонів від 04.12.1996 р. / Асамблея Європейських Регіонів URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/> (дата звернення: 10.04.2020).

2. Богатырева О.Н. Европейские модели регионализма: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. 171 с.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Галус Олена Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та
права імені Леоніда Юзькова,
e-mail: elenhalus@meta.ua

Частина 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Однак вже в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється лише право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Що ж стосується іноземців та осіб без громадянства, то їх право на участь в місцевому самоврядуванні законом не передбачено.

Форма безпосереднього безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення – це передбачений Конституцією та законами України, статутами територіальних громад, а також не заборонений правовими приписами, спосіб безпосереднього (прямого) волевиявлення територіальної громади або її окремої частини з метою вирішення найважливіших питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює за територіальними громадами право проводити громадські слухання, виступати з місцевими ініціативами, вирішувати питання місцевого значення на місцевих референдумах. За громадянами також закріплено право брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання. Порядок проведення перерахованих форм безпосереднього народовладдя (крім місцевих референдумів) регулюється, як правило, в статутах територіальних громад.

Статути територіальних громад по-різному визначають їх склад.

Так, Статут територіальної громади м. Києва, який затверджений Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371, визначає, що право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у м. Києві мають громадяни, яким чинним законодавством України надано право голосу [1].

Статут територіальної громади м. Львова, який затверджений Ухвалою Львівською міською радою від 7 грудня 2017 р. № 2667, надає право всім жителям м. Львова брати участь в здійсненні місцевого самоврядування без обмежень щодо громадянства, віку, крім місцевих виборів та місцевих референдумів [2].

Статут територіальної громади м. Рівного, затверджений Рішенням Рівненської міської ради від 02.11.2001 р. № 549, визначає, що членами територіальної громади м. Рівного є громадяни України, які постійно або тимчасово проживають у межах території міста, перебувають на статистичному обліку і не обмежені в своїх правах [3].

У ст. 57 Статуту територіальної громади м. Суми, який затверджений Рішенням Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 р. № 893, встановлено, що міська громада (територіальна громада міста) складається із сумчан – жителів, що постійно проживають у межах м. Суми. Однак у ст. 61 встановлюється обмеження, згідно з яким кожному сумчанину, що має право голосу на виборах, забезпечується вся повнота прав на участь у міському самоврядуванні. Право ж голосу, згідно із ст. 70 Конституції України, мають лише громадяни України, які досягли 18 років і не визнані судом недієздатними [4].

Статут територіальної громади м. Хмельницького, затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 31.05.2017 р. № 5, визначає, що територіальну громаду міста складають жителі, об'єднанні постійним проживанням у межах міста. Цікавою є норма даного статуту, яка визначає, що право на участь в ініціюванні та внесенні питань на розгляд міської ради мають члени територіальної громади м. Хмельницькою, які досягли 16 років [5].

Отже, в статутах, закріплюючи за територіальною громадою право здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо, при регулюванні окремих форм безпосереднього народовладдя встановлюється різне коло таких суб'єктів, обмежуються при цьому права іноземців та осіб без громадянства.

Важливими нормативно-правовими актами, що регулюють форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, виступають статuti територіальних громад.

У Методичних рекомендаціях щодо створення Статуту територіальної громади, розроблених експертами за ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, пропонують наступні форми

безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи громадські слухання; звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції; консультації з громадськістю; участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих проектів) [6].

Досить цікавим є перелік форм безпосереднього народовладдя, закріплений в Статуті територіальної громади міста Суми, який був затверджений Рішенням Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 р. №893. Крім передбачених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» форм безпосереднього народовладдя в Статуті закріплюється, що право сумчан безпосередньо брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізоване участю у: консультативному опитуванні сумчан; обговоренні питань міського життя; загальноміських та територіальних толоках; масових мирних акціях (мітингах, походах, пікетуваннях, демонстраціях); інших, не заборонених законом, формах здійснення міського самоврядування. Сумчани можуть брати участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій мешканців міста та чинної практики надання їм соціальних послуг, залучення їх до здійснення міського самоврядування. Мешканці міста Сум можуть брати участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень міської ради з питань, що мають важливе значення для міської громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку міста [4].

Прогресивним у регулюванні нових форм участі членів територіальної громади при здійсненні місцевого самоврядування є Статут територіальної громади міста Рівне, затверджений Рішенням Рівненської міської ради від 2 листопада 2001 р. № 549. У ст. 25 Статуту закріплено, що органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток нових форм участі членів міської територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Нові форми можуть ініціюватися членами міської територіальної громади, а також встановлюватися органами місцевого самоврядування відповідно до розвитку новітніх інформаційних технологій. Такими формами можуть бути: визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста

через комп'ютерну або телефонну інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови, а також розміщення адрес-скриньок посадових осіб місцевого самоврядування в електронній пошті з метою регулярного отримання запитань та пропозицій мешканців міста; організація телемостів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема під час проведення громадських слухань тощо [3].

Підсумовуючи варто зазначити, що перелік форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, закріплений в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є вичерпним. В статутах територіальних громад можуть запроваджуватися нові форми безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Києва : Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 № 371. URL : <https://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>.

2. Про Статут територіальної громади м. Львова: Ухвала Львівської міської ради від 07.12.2017 № 2667. URL : [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument).

3. Про Статут територіальної громади міста Рівного : Рішення Рівненської міської ради від 02.11.2001 № 549. URL : <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>.

4. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Суми : Рішенням Сумської міської ради від 26.10.2011 № 893. URL : https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/rishennya-vikonavchogo-komitetu/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=173.

5. Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади м. Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 31.05.2017 р. № 5. URL : <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyuskogo>.

6. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2019. URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЦІННОСТІ ТА УКРАЇНСЬКЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Гончарова Крістіна Андріївна,
аспірант кафедри конституційного
права Національного університету
«Одеська юридична академія»,
e-mail: honcharova@ukr.net

Місцеве самоврядування в Україні отримало своє визнання на конституційному рівні. Про нього згадується у низці статей Основного Закону, але до найбільш важливих слід віднести:

- по-перше, статті Розділу I «Загальні засади», адже у цьому розділі сконцентровані найбільш важливі положення про Українську державу;
- по-друге, статті Розділу XI «Місцеве самоврядування», адже в ньому узагальнені найбільш важливі положення про інститут місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.7 (Розділ I), «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Більше у Розділі I немає статей, які містили б згадку про місцеве самоврядування.

Навряд чи можна вважати цінністю саме місцеве самоврядування. Однак, його наявність в Україні та те, як воно має бути організовано відповідно до положень Основного Закону, свідчить: конституційною цінністю виступає визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України складається зі статей з 140 по 146.

Відповідно до ст. 140, «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» [1]. Інші статті деталізують, як місцеве самоврядування організовано в Україні – які суб'єкти його здійснюють, як відбувається формування представницьких органів місцевого самоврядування, як формується матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, які межі компетенції суб'єктів, що здійснюють місцеве самоврядування.

Враховуючи притаманний Основним Законам стислий характер викладення правових норм та високу ступінь політизації, цілком логічним виглядає той факт, що Розділ XI завершується статтею 146, яка встановлює, що «Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом» [1].

У статтях Розділу XI по відношенню до місцевого самоврядування знайшли свій прояв такі конституційні цінності, як:

- народовладдя (у контексті відповідного права територіальної громади, ст. 140,
- законність (у контексті наділення органів місцевого самоврядування правом нормотворчості з урахуванням того, що їхні акти не можуть вступати у протиріччя з загальнодержавними актами, ст. 144, а також можливості захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку, ст. 145);
- демократизм (у контексті обрання представницьких органів місцевого самоврядування, ст. 141).

Варто зауважити, що важливе значення має і розділ IX «Територіальний устрій України», адже місцеве самоврядування організовано з урахуванням територіального устрою держави.

На сучасному етапі розвиток кожної з цих цінностей у конституційному та муніципальному законодавстві по відношенню до місцевого самоврядування ще відбувається. Наприклад, в Україні місцеве самоврядування ґрунтується на такій конституційній цінності, як народовладдя. Стаття 5 Конституції України проголошує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. Офіційне тлумачення цього положення частини другої статті 5 було здійснено в Рішеннях Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05.10.2005 р. у справі про здійснення влади народом та № 6-рп/2008 від 16.04.2008 р. у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі.

Однак, якщо аналізувати народовладдя як конституційну цінність на прикладі місцевого самоврядування в Україні, можна дійти цілком протилежного висновку – що влада походить не від народу, а від держави.

По-перше, саме держава на конституційному рівні проголошує наявність та наголошує на важливості місцевого самоврядування (ст. 7).

По-друге, держава своїми нормами (як конституційними, так і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», і інших) регламентує порядок формування та функціонування органів місцевого самоврядування, інші важливі питання місцевого самоврядування.

По-третє, саме на державному рівні було спочатку скасовано шляхом його заміни іншим законом, а потім визнано неконституційним Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», і у селах, селищах, містах, інших адміністративно-територіальних одиницях наразі неможливо застосувати цю форму безпосередньої демократії. А у сукупності з місцевими виборами, вона була доволі реальною з точки зору здійснення народовладдя в рамках вирішення питань місцевого значення.

Отже, можна зробити висновок, що, виходячи з логіки дій органів державної влади в Україні, публічна влада у країні походить все ж таки від держави, яка «наділяє» її частиною органи місцевого самоврядування.

Частково це може бути пов'язано з тоталітарним минулим України за часів перебування у складі СРСР на правах союзної республіки та тим, що наразі держава намагається «зверху» впровадити місцеве самоврядування, яке фактично не існувало за радянських часів.

Резюмуючи слід зазначити, що в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є наступні: визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм. Такого висновку можна дійти на підставі аналізу тексту Основного Закону.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

**ПОЛЬСЬКА ТА УКРАЇНСЬКА МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Гудзь Людмила Вячеславівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: shelyukhina_1@ukr.net

У 2014 році Україною було задекларовано повномасштабні реформи у всіх сферах суспільного життя. Найбільш значною серед задекларованих реформ у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», можна вважати реформу децентралізації влади, яка, на думку експертів, здатна змінити економічну ситуацію в Україні та протидіяти найбільшій проблемі українського суспільства – корупції.

Ефективна діяльність місцевого самоврядування є однією із визначальних ознак демократичності політичної системи держави. Місцева влада в Україні є недосконалою і не відповідає європейським стандартам і принципам. Тому виникає необхідність пошуку оптимальних шляхів її реформування. Одним із вдалих прикладів реформування вище зазначеного інституту виступає досвід Республіки Польща.

Загальним питанням регіоналізації, європейської регіональної політики і місцевого самоврядування в Україні та Європейських державах були присвячені наукові праці юристів серед яких М. Баймуратов, О. Батанов, М. Буроменський, Ю. Волошин, М. Воронов, В. Погорілко, С. Серегьогіна, Ю. Шемчушенко та ін.

Окремі аспекти питань недосконалості місцевої влади в Україні, не відповідності її європейським стандартам і принципам, необхідності пошуку шляхів її реформування та використання досвіду Республіки Польща висвітлені у працях: Г. Горжелака, М. Гринишина, М. Камінські, К. Кобельської, Є. Корчака, М. Лендзел, М. Марчука, В. Моравського, Є. Регульського, П. Свяневича та ін. В той же час у вітчизняній юридичній науці відчувається брак ґрунтовних досліджень із зазначеної проблематики.

То ж метою даного дослідження є здійснення порівняльного аналізу польської та української моделей децентралізації та процесу проведення реформ для виявлення причин, які знижують ефективність використання польського досвіду реформування в Україні.

Варто зазначити, що основною польської системи організації місцевої влади була взята французька модель. Місцева влада Польщі до 1795 року функціонувала у вигляді трирівневої системи: регіональний рівень – воєводство, субрегіональний – повіт, базовий – гміна. З 1795 року її територію розділили між Росією, Пруссією та Австрією і до 1918 року на її території існували три різні системи місцевого самоврядування. Після того, як Польща отримала незалежність і до 1939 року, була повернута трирівнева система місцевого самоврядування. Ця система складалась з 16 воєводств і столичного міста Варшава, а до реформи воєводств було 49 [1].

У соціалістичний період місцеве самоврядування було відсутнє. Органи місцевої влади практично належали до органів державної влади. Можливість реформування місцевого самоврядування з'явилась у 1989 році. На чолі з проф. Є. Рагульским було утворено Комісію у справах регіонального самоуправління, яка розробила основні положення цієї реформи [2,с.17]. Весь процес реформування системи місцевого самоврядування у Польщі можливо поділити на два періоди: 1) з 1990 року по 1998 рік; 2) з 1999 року і до теперішнього часу.

У 1990 році було прийнято Закон «Про територіальне самоуправління», яким відновлено діяльність найменших територіальних одиниць – гмін, які обиралися на загальних виборах [3]. Засади, щодо правових стандартів для локального рівня територіального самоврядування Європейської хартії місцевого самоврядування були імплементовані у цей Закон. Хоча польський парламент ратифікував Хартію у квітні 1993 року [3], [4].

У 1997 році децентралізація місцевої влади була закріплена у Конституції Польщі. Місцеве самоврядування як суб'єкт, що здійснює публічну владу було закріплене у ст. 16 Головного закону. Також, в системі управління державою було встановлено баланс між централізацією та децентралізацією, оскільки така модель регіонального управління діє практично у всіх Європейських країнах [5].

Другий етап реформи, який розпочався 1 січня 1999 року, закріпив

органи самоврядування повіту та воєводства. Крім того, були розподілені повноваження між урядовою адміністрацією та адміністрацією органів місцевого самоврядування [6], [7]. На території Польщі було утворено: 2478 гмін, 373 повіти (65 повітів, які мають статус міст на правах повітів), 16 воєводств. Всі органи місцевого самоврядування відповідають типу NUTS-2 згідно з класифікацією Європейського союзу. Після реформи польське воєводство налічувало приблизно 2,4 млн. мешканців і займало майже 19,5 кв.км [8, с. 138]. Станом на 2019 рік у Польщі 16 воєводств, 379 повітів (65 міських та 314 сільських повітів) та 2479 гмін (306 міських, 602 сільсько-міських та 1571 сільська).

До позитивних результатів реформи можливо також віднести і те, що органи місцевого самоврядування змогли ухвалювати рішення відносно інвестицій та планування власного розвитку. Також, підвищилась якість соціальних послуг для населення, зменшилось нецільове використання коштів тощо. Але, на жаль, реформи не вирішили основну проблему регіонів – брак фінансових ресурсів. Переважна більшість гмін, повітів, воєводств існували за кошти державного бюджету країни. Спостерігалось соціально-економічне відставання окремих воєводств країни. Так, у 2002 році польські воєводства наповнювали свій бюджет у середньому на 84% за рахунок субвенцій і цільових трансферів з державного бюджету. Причому ситуація кардинально не змінилася і після приєднання країни до ЄС. Відсутність фінансової незалежності значно зменшувала потенціал розвитку польських регіонів. Саме тому після впровадження адміністративної реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни, наприклад, ПДВ на одного мешканця в Мазовецькому воєводстві більш ніж у два рази перевищував аналогічний показник Підкарпатського, Вармінськ-Мазурського та Люблінського воєводств, як на початку 90-х років ХХ століття, так і в 2004 році [9, с. 224].

Українська і польська модель місцевого самоврядування є ідентичними. Вони обидві базуються на принципах децентралізації, основою політичного устрою є інститут місцевого самоврядування. Крім того системи адміністративно-територіального устрою базуються на трирівневій системі: регіон (область) – воєводство, район (округ) - повіт, громада – гміна. Базовою одиницею адміністративно-територіального устрою та територіальною основою здійснення місцевого самоврядування є громада – гміна.

Головною відмінністю системи місцевого самоврядування в Україні та Польщі є наявність державної адміністрації (інститут префекта) в Україні на рівні області (регіону) та району (округу). Водночас, як у Польщі державної адміністрації на рівні повіту не має, а інститут воєводи функціонує лише на рівні воєводства.

Крім того, у Польщі адміністративно-територіальна реформа на рівні

гмін відбувалась у примусовому порядку, а в Україні - на рівні ОТГ, вона відбувається на добровільній основі і врегульована Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що значно ускладнює цей процес. В обох країнах реформа децентралізації є політизованою, що призвело до її гальмування та затягування. У Польщі реформу було відкладено на чотири роки, а в Україні ситуація з реформою загострюється тим, що прийняття і внесення змін до Конституції України в частині децентралізації блокує пункт про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

На відміну від Польщі, де успішне впровадження реформи децентралізації значною мірою завдячувало наявності єдиного «штабу реформ» із представників парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій, в Україні наявна значна кількість центрів управління реформами в центрі, які слабо координують свої діяльності та недостатній рівень забезпечення.

Досвід Польщі засвідчує, що державне управління не може бути ефективним без децентралізації влади. Україна має орієнтуватись на зарубіжний досвід, але звичайно це не свідчить, що Україна має автоматично використовувати досвід Польщі. Реформи необхідно пристосовувати у відповідності до власних традицій та історичного досвіду, а також враховувати ті помилки, які були допущені польською владою, зокрема, щодо фінансової основи місцевого самоврядування. Крім того, специфічною особливістю системи місцевого самоврядування в Польщі є те, що в основу побудови територіальних рівнів був закладений принцип доповнення, а не поглинання. Кожен рівень місцевого самоврядування виконує свої функції, має свою територію та обсяг відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. *Діалог*. 2005. 15 червня.
2. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні. *Економічний часопис*. 2000. № 7–8. С. 17–18.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1990. № 16. Poz. 95.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1997. № 78. Poz. 483.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1998. № 91. Poz. 576.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1998. № 91. Poz. 578.

8. Щенни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. *Україна на шляху до Європейського Союзу* / ред. Я. Хофмолк, К. Смик, А. Амброзьяк, О. Маркович; П. Щенни. Варшава: Управління Комітету європейської інтеграції. 2006.

9. Grosse T. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych. 2004.

Гудзь Тетяна Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного і
міжнародного права
факультету № 4 Харківського
національного університету
внутрішніх справ,
e-mail: tetyana1522@ukr.net

ОСНОВНІ ЧИННИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Розвиток інтеграційних процесів в Європі зумовив потребу у виокремленні та дослідженні чинників даного цивілізаційного феномену. Водночас, попри усю складність і багатогранність причин даного явища, на сьогодні не виникає жодних сумнівів, що в його основі лежить потреба цивілізаційної кооперації, заснована на амбіціях сучасної європейської еліти, сприйнята та підтримана національними спільнотами та транснаціональними корпораціями.

Виокремлення політичної, економічної та соціальної інтеграції, як основних напрямків європейської політики, сприяло консолідації сучасної Європи, та обумовило створення нового розуміння європейської ідентичності, пов'язаної із квазідержавністю Європейського Союзу. При цьому із розвитком даного наддержавного утворення еволюціонувало і саме поняття політичної європейської інтеграції, що на тепер зумовило розрізнення у його межах таких понять, як співробітництво та інтеграція. При цьому інтеграція передбачає інституціалізацію кооперативних взаємодій, вироблення спільної політики та передачу державами-учасницями спільним інститутам частини суверенітету, тоді як співробітництво, як координація політики, здебільшого не виходить за межі, окреслені суверенітетом [1, с. 118].

Серед чинників, що обумовлюють процеси співробітництва та інтеграції слід, зокрема, виділити наявність єдиної глобалізаційної мети держав-членів. У якості проміжних спільних цілей, відповідно, слід вказати очікування ними зисків від кооперативної діяльності та взаємно обумовлений характер цих зисків. В означеному сенсі відносини

співробітництва стали основоположною передумовою як для початку, так і для розвитку інтеграційних процесів. З огляду на це, утилітарні, економічні чинники, а також усвідомлення можливості завдяки регіональному співробітництву досягти вагомих успіхів стали знаковими передумовами розгортання сучасних міжнародних інтеграційних процесів і, насамперед, інтеграції економічної.

Значення економічних чинників європейської інтеграції з кожним роком посилюється все більше, зокрема, через усвідомлення національними лідерами зниження можливостей вирішувати міжнародні конфлікти й проблеми силовими методами. Саме взаємозалежність сучасних держав, її об'єктивність і неминучість у сучасних реаліях і підштовхує останніх до різнопланової кооперації, а у подальшому і до створення спільних інституцій та вироблення єдиної системи норм, спрямованих на регулювання відносин і процедур співробітництва в межах наддержавного інтеграційного об'єднання.

В умовах динамічного розвитку союзної економіки та поглиблення інтеграційних процесів пріоритетним завданням національних політичних еліт стало створення сприятливих умов для розвитку культури, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення населення за єдиним європейським зразком [2, с. 58]. З огляду на це, на наш погляд, поряд із визнанням загальнолюдських та суто європейських цінностей і сприйняттям основних засад європейської політики в означеній сфері, керівники держав-членів (та й держав-претендентів також) розуміли, що соціальна сфера, одночасно з економікою, виступає ще й необхідним показником готовності до вступу, а тому потребує реформування задля успішної інтеграції. У даному випадку ми спостерігаємо ситуацію, коли політичні передумови європейської інтеграції формують ще один комплекс передумов – соціальний, зумовлений орієнтацією на високі європейські стандарти.

Окреслюючи чинники європейської інтеграції неможливо обійти увагою й проблему регіоналізації, що набирає обертів в регіонах навколо Європи. З одного боку, регіоналізацію можна розглядати як свідоцтво краху самої ідеї Європейського Союзу щодо створення цілісної, взаємопов'язаної та взаємообумовленої системи, метою якої є саморозвиток і економічна стабільність; як спосіб йти проти течії ідеї європейської інтеграції. З іншого боку, важко не помітити, що теорія регіоналізації навпаки стала постійною, дуже важливою для обґрунтування сенсу самої європейської інтеграції. Зрештою, регіоналізація – це особлива форма співпраці, яку вона створює під тиском динамічних змін у самому європейському середовищі завдяки активному розвитку регіональних енергетичних систем і форм співробітництва, умова для інституційної інтеграції і появи транснаціональної ідентичності. З цієї точки зору сам Європейський Союз є результатом регіоналізації сучасного світу і

розглядається як один з багатьох наднаціональних регіонів. Так як же насправді? Чи є регіоналізація загрозою для сучасної інтеграції?

Деякі теоретики глобалізації, інтеграції та регіоналізації наголошують на тому, що це явний парадокс, оскільки дані процеси пов'язані один з одним. Регіоналізація означає інтеграцію, що у такий спосіб призводить до появи нової регіональної динаміки. Як зазначає М. І. Марчук, результатом послідовного розширення Європейського Союзу стало те, що на сьогодні він вже включає понад 260 регіонів – лендів, департаментів, регіонів, провінцій тощо, створюючи Європу регіонів. Регіони де-факто стають новим виміром європейської інтеграції, що враховує самоврядність більш низьких рівнів політичної автономії та наближує процес прийняття рішень до громадян, адже саме цього вимагають засади демократичного здійснення влади [3, с. 51]. Це ще раз підкреслює тезу про те, що регіоналізм повністю може бути включений в теорію інтеграції.

Проголошення Україною наміру консолідації з Європейським Союзом, а у подальшому і повноправного членства у даному наддержавному об'єднанні, обумовлене потребою зміцнення системи європейської безпеки і входження в європейський політичний, правовий, економічний, інформаційний, культурний простір. А на тлі наявних політичних реалій та загроз це видається цілком закономірним. ЄС привабливий для України і з погляду, що підготовка до членства сприятиме утвердженню і зміцненню норм демократії, верховенства закону, прав і свобод людини в Україні, а також прискореному економічному розвитку, що позитивно впливатиме на життєвий рівень громадян.

Список використаних джерел:

1. Барановський Ф. Чинники та мотиви європейської інтеграції України. *Політичний менеджмент*. 2007. № 6. С. 115–124
2. Баркалова О. М. Основні чинники європейської інтеграції Угорщини (1989–2004 рр.). *Наука. Релігія. Суспільство*. 2009. № 4. С. 56–59.
3. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28). Том. 1. С. 50–54.

**ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ
(ОСОБИСТОСТІ) І ГРОМАДЯНИНА І МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

Кофман Борис Якович,
кандидат юридичних наук,
Заслужений юрист України,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
e-mail: Kofmanb@ukr.net

В умовах становлення, розвитку та вдосконалення демократичної правової державності в Україні, одним з основоположних принципів функціонування якої виступає визнання, легалізація, охорона, захист та гарантування прав і свобод людини (особистості) і громадянина, об'єктивується та зростає роль і значення державної політики у профільній сфері, як владної і телеологічно обґрунтованої діяльності уповноважених органів держави, а також діяльності інституцій громадянського суспільства, скерованих на реалізацію поставлених завдань в сфері захисту (формування, легалізації, функціонування, реалізації, гарантування тощо), – через виконання функцій держави, що, насамперед, здійснюється через забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Характерною особливістю реалізації такої політики держави є її реалізація на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади (далі – ТГ) та в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ), що виступає самостійним рівнем публічної влади (див. ст. 5 Конституції України [1]) та діє в інтересах ТГ, реалізуючи публічну самоврядну (муніципальну) владу [2].

Для розуміння особливої важливості ролі і значення правової політики в забезпеченні конституційно-правового статусу людини і громадянина на рівні МСВ, на нашу думку, треба зробити декілька зауважень методологічного характеру, а саме:

- поява феноменології правової політики носить об'єктивний характер, бо діяльність держави як специфічного суб'єкту публічно-владних відносин детермінується реалізацією її функцій. А це є неможливим без розуміння таких основних напрямів діяльності держави, що формуються лише через постійну, планомірну та перспективну діяльність її інституцій, скеровану на здійснення постійного владного управлінського впливу на фізичних і юридичних осіб, що існують та функціонують на її території, з метою досягнення відповідних настанов держави щодо реалізації її завдань і функцій. Локальний характер

реалізації профільної політики носить об'єктивний характер, бо саме в межах ТГ та в умовах МСВ людина – житель – член ТГ здійснює свій життєвий цикл та проявляє свої екзистенційні атиitudini, настанови, потреби, інтереси;

- враховуючи той факт, що держава здійснює свій управлінський вплив на суб'єкти-об'єкти управління через право, правова політика держави, що в своїй сукупності складає системний комплекс організаційних та організаційно-правових форм діяльності держави, її органів та інших уповноважених державою суб'єктів, здійснюється саме через нормативні настанови, що мають владний законодавчий (конституційно-законодавчий) та підзаконний характер. Безпосередній управлінський вплив на суб'єкти управління (в нашому випадку на фізичних осіб) держава здійснює на локальному рівні функціонування соціуму через свої органи та органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що виступають провідниками державної політики в профільній сфері;

- сутність правової політики держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина розуміється як її цілеспрямована владна діяльність (тобто, держави, її органів та інших уповноважених державою суб'єктів), що скерована на конструювання, моделювання, нормування, нормативізацію, формування, легалізацію і реалізацію конституційно-правового статусу людини і громадянина, гарантування такої реалізації, а також розвиток і вдосконалення такого профільного статусу. Треба зазначити, що на локальному рівні функціонування соціуму – саме в межах ТГ в умовах МСВ переважно здійснюється реалізація конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також реалізуються гарантії такого статусу у вигляді відповідних заходів держави щодо реальності, дієвості та ефективності такого статусу. Разом з тим, необхідно акцентувати увагу, що саме держава на рівні ТГ за допомогою місцевих органів виконавчої влади і ОМСВ здійснює нормування і нормативізацію актуальних суспільних відносин, в які вступають члени ТГ для реалізації свого правового статусу і потребують в перспективі своєї легалізації як соціально значимі. І тільки конструювання, моделювання, формування і легалізація такого статусу відбуваються на рівні державної публічної влади, – тобто, можна стверджувати, що процес розробки правової політики держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина не тільки здійснюється переважно на рівні МСВ, а й з врахуванням особливостей його функціонування та з врахуванням екзистенційних потреб ТГ;

- правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина в умовах демократичної правової держави займає одне з визначальних місць в

системному комплексі її загальної правової політики, більш того, вона відіграє роль однієї з визначально-параметральних ознак такої державності, виступаючи її центром та детермінуючи в гуманістичному та гуманітарному напрямку всі інші види правової політики держави. Отже, можна стверджувати, що профільна правова політика не тільки детермінує формування конституційно-правової (конституційної) правової політики, а й муніципальної правової політики в рамках якої супроводження і забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина займає визначальне місце. Більш того, враховуючи суттєві доктринальні надбання вітчизняної науки конституційного і муніципального права про існування феноменології «муніципальних прав людини (особистості) – члена ТГ» [3, с. 66-67], існування муніципальної правової політики держави не тільки актуалізується і об'єктивується, а й стає аксіологічним та праксеологічним наративами стабільного існування і функціонування публічної влади;

- у ідеологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина полягає у реалізації ідеологічних настанов та принципів демократичної правової державності, що базується на історичних і сучасних досягненнях українського конституціоналізму, в межах якого забезпечення і реалізація конституційних прав і свобод, а також виконання конституційних обов'язків людини і громадянина, конституційно-правового статусу людини і громадянина виступає основоположним принципом і телеологічною домінантою, що й веде до забезпечення і реалізації відповідного конституційно-правового статусу. На рівні МСВ реалізація такої політики формує та розвиває європейську ідеологію муніципалізму, в центрі якої знаходиться людина та її потреби, а також задоволення колективних потреб жителів-членів ТГ;

- у функціональному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина повинна бути скерованою не тільки на його дотримання, а й на його організаційне та нормативне супроводження і забезпечення з метою підтримки його стабільності, реальності та практичної реалізуємості, а в перспективі – його розвитку, вдосконалення і наявності потреби – корегування чи модернізацію. Профільною особливістю такої правової політики є те, що її функціонал є безпосередньо пов'язаним з діяльністю органів держави та ОМСВ на локальному рівні функціонування соціуму, бо безпосередній суб'єкт охорони та бенефіціар шуканого статусу – «людина – житель – член ТГ», без врахування її правового стану (громадянин, іноземний громадянин, апатрид, біженець тощо), як раз й знаходиться в такому соціумі. Крім того, необхідно зазначити, що поглиблення процесів реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина буде

об'єктивізувати, актуалізувати та контекстуалізувати і детермінувати формування і прояв муніципально-правового статусу людини;

- у технологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина міститься, по-перше, в нормативному (конституційному, законодавчому, підзаконному) супроводженні і забезпеченні такого статусу через видання необхідних законів та інших нормативно-правових актів, що витікають з конституційних настанов; по-друге, в діяльнісно-практичній реалізації органами держави та уповноваженими державою суб'єктами конституційно-нормативних засад та нормативно-правових актів профільної спрямованості, що витікають з необхідності забезпечення та реалізації такої політики держави; по-третє, така реалізація здійснюється шляхом реалізації системного комплексу дій організаційного та організаційно-правового характеру уповноваженими органами та іншими суб'єктами, а також дій, що реалізують дискреційні повноваження органів держави та посадових і службових осіб таких органів в профільній сфері. Наведені положення повністю відповідають ролі і місцю ОМСВ в технологічному супроводженні і забезпеченні реалізації профільної політики: а) для цього вони володіють нормотворчою функцією; б) у них сформований відповідний алгоритм управлінської діяльності в контекстуалізації реалізації нормативних настанов; в) вони володіють відповідним набором організаційних та організаційно-правових форм реалізації своїх компетентних повноважень; г) у ОМСВ, їх посадових та службових осіб присутні в наявності дискреційні повноваження для виконання своїх завдань і функцій, що в переважній більшості пов'язані з реалізацією інтересів ТГ та її членів, що апріорі знаходить свій прояв в реалізації їх колективного і індивідуального конституційного/муніципального статусу, – а у підсумку, в реалізації профільної правової політики;

- у методологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина міститься в дотриманні, розвитку, вдосконаленні та модернізації юридичних форм державної діяльності, а також у вдосконаленні соціальних форм діяльності недержавних суб'єктів, що уповноважені державою в цій сфері (в нашому випадку це інституції громадянського суспільства) через корегування відповідних стратегічних і тактичних задач, завдань і функцій держави і підвищення рівня їх нормативно-правового супроводження і забезпечення. Наведений аспект є досить важливим для діяльності ОМСВ, бо в його межах виникає симбіоз діяльнісних форм держави, її органів та ОМСВ в профільній сфері, – тобто, симбіоз державної та самоврядної управлінської діяльності. Звідси, вважаємо це важливим не тільки з позицій підвищення якості юридичних форм державної діяльності, в контексті їх розвитку і наступної

трансформації, а й з позицій підвищення ефективності загальної управлінської діяльності, яка сьогодні страждає великим рівнем бюрократизму, некомпетентності та корупційних проявів [4, с. 5];

- у праксеологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина проявляється у відповідній діяльності уповноважених суб'єктів, включаючи насамперед діяльність органів держави, щодо дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також виконання ним конституційно-правових обов'язків, що в сукупності складають шуканий конституційно-правовий статус. Треба зазначити, що роль ОМСВ є не тільки суттєвою, з позицій виконання своїх компетенційних повноважень, причому як самоврядних, так й делегованих повноважень виконавчої влади, – тут велику роль відіграє також їх ініціююча роль щодо: а) «пристосування» різних складових та суперечливих аспектів конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина до місцевих умов, б) трансформація їх на локальний рівень соціуму з метою їх реального виконання; в) забезпечення їх виконання на рівні ТГ в організаційному, організаційно-правовому, матеріально-фінансовому та іншому ресурсному аспектах; г) проведення роз'яснювальної роботи серед жителів-членів ТГ щодо можливостей їх реалізації; г') залучення жителів-членів ТГ до вирішення питань забезпечення і реалізації конкретних конституційних прав і свобод на локальному рівні з використанням можливостей представницької, партисипаторної, деліберативної, агрегативної, агональної форм демократії [5, с. 43];

- правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина займає особливе місце в правовій політиці держави, бо саме захист прав і свобод людини і громадянина, що виступає її центрально-визначальною та домінуючою ланкою, – фактично трансформує її в конституційно-правову (конституційну) політику. Наведений аргумент детермінується низкою факторів: по-перше, саме сучасне конституційне право демократичної правової держави регламентує і регулює найбільш важливі відносини, що виникають між людиною, суспільством і державою; по-друге, можливість захисту особистості заходами конституційної політики є не тільки досить перспективною, а й належною, оптимальною, повсякденною та перспективною формою захисту, що базується на досягненнях національного і глобального конституціоналізму; по-третє, захист особистості заходами конституційної політики є проблемою, що маловивчена вітчизняною юридичною наукою; по-четверте, треба розуміти, що конституційна політика не обмежується лише рамками Основного Закону України, хоча і спирається на нього – ця політика: а) звернена до індивідуальних, групових, колективних аттитюдів, потреб,

устремління інтересів особистості екзистенційного характеру (екзистенційний критерій. – Авт.); б) вона відображена правовими способами і засобами (нормативний критерій. – Авт.); в) демонструє найбільш оптимальні організаційні та організаційно-правові шляхи захисту прав і свобод, створює умови для цього, максимально використовуючи норми Конституції держави через створення відповідного профільного механізму (управлінсько-технологічний критерій. – Авт.); г) показує в той же час перспективи її розвитку, вдосконалення, модернізації (проспективний критерій. – Авт.); г') визначає недоліки і прагне їх усунути, нівелювати, нейтралізувати (коригуючий критерій. – Авт.). Наведений підхід свідчить про наявність в формуванні загальної правової політики держави суттєвого локального сегменту, який не може бути реалізованим без активної участі як ОМСВ, так й жителів-членів ТГ, що є безпосередніми суб'єктами-об'єктами такої політики та виступають її основними бенефіціарами.

Вважаємо, що сукупність наведених вище зауважень методологічного характеру не тільки підкреслює наукову актуальність та значимість МСВ, його органів та суб'єктів в розробці та реалізації правової політики держави у забезпеченні конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, а і робить її практично обґрунтованою та своєчасною у своєму конотаційному та наративному вимірюванні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. № 2 (2011). С. 4-11.
3. Кофман Б.Я. Муніципальні права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 64-71.
4. Тонков Е.Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности: монография. Москва: Юрлитинформ, 2011. 256 с.
5. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник АПСВТ*. 2018. №1. С. 41-44.

СУЧАСНИЙ РЕГІОНАЛІЗМ: ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВУ

Кручек Олександр Алікович,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної
власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
e-mail: akruchek@ukr.net

Трофанчук Григорій Іванович,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної
власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Сьогодні беззаперечним є той факт, що процес глобалізації втягує все нові сфери суспільних відносин у коло своїх інтересів. При цьому слід зауважити, що результати впливу глобалізації на окремі країни чи групи країн є неоднаковими. Паралельно з глобалізаційними тенденціями набуває розвитку інтернаціоналізація суспільних зв'язків на рівні близько розташованих громад, країн. Даний процес отримав назву регіоналізація. Глобалізація та регіоналізація як прояви сучасного етапу розвитку цивілізації мають багато спільного. По своїй суті вони є історично, соціально, та економічно обґрунтованими, виступають вагомими чинниками об'єднавчих процесів у торгівлі та економіці. При цьому вони мають й низку відмінностей. Якщо регіоналізація ґрунтується, передусім, на правових засадах, міжнародних установчих договорах, а також передбачає колегіальність в управлінні; то глобалізацію слід розглядати як керований процес, що спрямовується не стільки юридичними, скільки політичними засобами. Регіоналізація за своїм характером є поліцентричною, об'єднавчий процес передбачає взаємодію більш - менш рівноправних партнерів, на відміну від глобалізації, яка є по своїй суті моноцентричною. Остання включає у свою орбіту не тільки держави, які мало відрізняються за рівнем розвитку, а й менш розвинені, що обумовлює глобальну торгову експансію [1].

У контексті понять глобалізація та регіоналізація слід розглядати

поняття регіоналізм. За визначенням авторів словника – довідника з політології, під поняттям «регіоналізм» розуміють політичний та соціокультурний рух, що виступає проти необґрунтованих централістичних тенденцій в регламентації суспільного життя народів і держав. Характерними ознаками регіоналізму є посилення ролі периферії у політичному і соціальному житті суспільства, врахування органами місцевої влади культурних та історичних традицій тих чи інших регіонів [5]. Найяскравішим прикладом регіоналізму є процеси що відбуваються в рамках Європейського Союзу. Характерною ознакою європейського регіоналізму є поетапний перехід від національних об'єднань до Європи регіонів. На сьогодні в рамках Європейського Союзу регіони є визнаними як окремі інституції в Комітеті регіонів [3].

Даний процес набув значних обертів після закінчення холодної війни, коли з середини 90-х рр. ХХ ст. в рамках децентралізації у більшості європейських країн почала підвищуватись роль органів місцевої влади, яким все більше передавалось повноважень як у внутрішньодержавних справах, так і у сфері міжнародної діяльності. У наш час значна частина владних інституцій формується саме на регіональних рівнях, що стає значущим чинником впливу. Це у повній мірі стосується територіального поділу праці, формування економічних ринків, торгівлі всіх видів і рівнів, вільного руху капіталу, трудових ресурсів і товарів, що можуть забезпечити економічний розвиток на регіональному рівні. Саме економічний розвиток є найважливішим у системі регіональної інтеграції.

Аналіз даної проблеми має здійснюватися у контексті понять «суверенітет і територіальність». Сьогодні в рамках ЄС багатьом регіонам надається можливість безпосередньо виходити на наднаціональний рівень, обминаючи державні інституції. Особливо чітко даний механізм проявляється на рівні діяльності великих корпорацій, які активно використовують субрегіональні зв'язки, ті чи інші конкурентні переваги що надає регіональна специфіка. На тлі цих, суто економічних процесів формуються інститути економічного управління, що діють на державному та субрегіональному рівнях. У процес розвитку сфер управління попадають територіальні структури економіки, культурні форми, природні та трудові ресурси. Це поступово породжує регіони різного рівня складності, здатних локалізуватися на тих чи інших ділянках території. Їх кордони визначаються характером програм економічної взаємодії й реальною господарською практикою [2]. Але економічний чинник не є єдиним у формуванні регіонального об'єднання. Важливими є й політологічні аспекти поняття “регіон“. З політологічної точки зору регіоналізм може бути визначений як тенденція розвитку соціуму, що призводить до послаблення влади централізованої держави й посилення владних повноважень (зазвичай юридично оформлених) територіальних об'єднань різного типу. У цьому контексті регіоналізм можна тлумачити

як сукупність процесів трансформації влади по лінії «центр-периферія». Дані процеси включають рух за самостійність територіальних співтовариств у сфері економічних, соціально-політичних та етнокультурних прав. В рамках поняття «регіон» не достатньо наявності лише територіального компонента, його поява тісно пов'язана з практичною самоідентифікацією певної територіальної чи транскордонної спільності. Дані положення знайшли своє відображення у Європейській рамковій конвенції про прикордонну взаємодію територіальних співтовариств і влади. Так, у Протоколі № 2 до Європейської конвенції про співтовариство у прикордонних областях або місцевою владою зокрема зазначалось: «... під терміном «міжтериторіальне співтовариство» розуміється будь-яка форма погоджених дій з метою встановлення відносин між місцевими органами управління або владою двох або декількох сторін...» [4, с. 433]

Ідеальною умовою регіональної самоідентифікації є поява лідера, що лобюватиме інтереси юридично оформленої групи у вже існуючих органах влади, що дозволяє організувати новий територіальний суб'єкт. Прикладами такого роду суб'єктів у сучасному світі є як різного роду державні райони, так і муніципальні утворення.

До інших чинників «взаємного тяжіння» слід також додати різного роду ідентичності, які можуть проявлятися в об'єднанні за національною ознакою, а також за загальною історією або її елементами соціально-економічного та культурного характеру.

Щодо особливостей прояву регіоналізму, у сучасних умовах можна виділити дві взаємозалежні форми – внутрішньодержавну й міжнародну. У першому випадку мова йде про процес формування внутрішньодержавних регіонів у вигляді окремих суб'єктів у середині державної території. У другому випадку – це тенденція світового розвитку, що базується на територіальній системі управління, транскордонному співробітництві, залученні світових ресурсів для програм регіонального розвитку [6]. Так чи інакше ці процеси є взаємообумовленими, у своїй більшості вихід територіальних суб'єктів і регіонів на міжнародний рівень забезпечив появу міжнародного регіоналізму.

Існують декілька точок зору щодо оцінки даного явища. Значна частина експертів оцінюють економічний регіоналізм як наслідок модернізації і прогресу. Деякі вбачають у ньому загрозу національному суверенітету, що несе небезпеку фрагментації і сепаратизму. Разом з тим переважна більшість фахівців вважає регіональну інтеграцію складовою формування світового ринку. Регіональні об'єднання, навіть такі потужні як Європейський Союз, з економічної точки зору є лише об'єднаннями, покликаними спільно захищати свої ринки й конкурувати з чужими. Регіональна інтеграція так чи інакше є складовою подальшого розвитку світової торгівлі й процесу глобалізації. Однак слід визнати й те, що

існування тенденцій регіоналізації і глобалізації в сучасному світі певною мірою призводять до послаблення ролі національної держави.

Список використаних джерел

1. Василькова Є. А. Глобалізація, регіоналізація та регіоналізм: особливості, відмінності та спільні риси. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 7. С.195-201.
2. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Регіоналізація та глобалізація в процесі формування геополітичного простору. *Інвестиції: практика і досвід.* 2013. № 4. С.109-112.
3. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С. Ю. Кашкин. Москва: Инфра-М, 2017, 649 с.
4. Политология: словарь-справочник / М.А. Василик, М.С. Вершинин и др. Москва: Гардарики, 2001. 328 с.
5. Політика Європейської інтеграції: навчальний посібник / під ред. В. Г. Воронкової. Київ: Професіонал, 2007. 512 с.
6. Шарий В. І. Глобалізація та реорганізація місцевого розвитку як основні суперечливі фактори впливу на місцеве самоврядування. URL: <https://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Shariy.pdf>.

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ПРИСКОРЕННЯ ПРОЦЕСВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Передерій Олександр Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету Харківського
національного університету імені В. Н. Каразіна,
e-mail: rexi2400@ukr.net

Активний політичний курс на зближення України і Європейського Союзу (далі – ЄС) було офіційно розпочато невдовзі після проголошення державної незалежності Україною у 1991 р. На рівні національної правової системи України ще на початку 1990-х років починає формуватися нормативна основа реалізації євроінтеграційної політики. За останні двадцять дев'ять років в Україні було розроблено і введено у дію значну кількість нормативних актів різної юридичної сили і предмету правового регулювання, положення яких становлять юридичні засади реалізації євроінтеграційних прагнень України. Зокрема, це і двосторонні угоди з ЄС, які містять норми програмного характеру, закони України, відомчі угоди

органів центральної виконавчої влади України з окремими інституціями ЄС, підзаконні нормативні акти з окремих аспектів європейської інтеграції, акти відомчої нормотворчості тощо. Але найбільш важливе значення з точки зору державного будівництва має внесення змін до чинної Конституції України як Основного закону держави.

Створення на рівні правової системи України нормативних основ європейської інтеграції проявила себе, перш за все, у внесенні змін до чинної Конституції України. Модернізація конституційного тексту завжди має наслідком докорінні зміни у будові суспільства, що закріплюються чи породжуються конституційними установленнями [1, с. 97]. У національній практиці державного будівництва проєвропейський вектор розвитку легітимізувалися на рівні Основного Закону лише на 27 рік державної незалежності. Після сплину чотирирічного терміну після укладення Угоди про асоціацію у Конституцію України було офіційно включено положення про орієнтацію зовнішньополітичного курсу на всебічне наближення до ЄС. Так, на початку 2018 р. за ініціативою Президента України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 07.02.2018 № 2680-VIII (далі – Закон про зміну Конституції України) [2]. У результаті зазначених нововведень було доповнено преамбулу Конституції України, в якій визначено європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського курсу України. Це положення було внесено у конституційний текст у зв'язку з тим, що у преамбулі Угоди про асоціацію зазначено, що Україна, розвиваючи відносини з ЄС, проголошує свою європейську ідентичність і поділяє спільні цивілізаційні цінності.

Окрім означеного, було розширено коло повноважень Верховної Ради України і Президента України. Зокрема у новій редакції ст. 85 і ст. 102 Основного Закону визначено, що національний парламент повноважний реалізовувати стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС, а Президент України є гарантом реалізації цього курсу. У ст. 116 Основного Закону Кабінету Міністрів ставиться у завдання забезпечувати реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Конституційні зміни стали, безумовно, найбільш важливими політико-правовими передмовами для трансформації не лише системи національного законодавства, а й усієї правової системи держави. Це пояснюється кількома чинниками. По-перше, суб'єкти правотворчості всіх рівнів у процесі розробки і прийняття нормативних актів зобов'язані враховувати зазначені вище конституційні положення про обов'язковість євроінтеграційного курсу держави. Це є передумовою до збільшення

кількості нормативних засад реалізації євроінтеграційного поступу. По-друге, це буде сприяти розвитку більш тісних політичних, економічних і гуманітарних відносин України з європейським співтовариством. У свою чергу, намагання сторін максимально розвинути такі стосунки дає як Україні, так і ЄС низку безцінних переваг. Найбільш важливою з них, як справедливо визначає І. В. Яковюк, є накопичення «безцінного і різнопланового» досвіду співробітництва, який слід конструктивно використати [3, с. 15]. По-третє, поступова реалізація нових положень Конституції України безпосередньо відобразиться на політичній мобільності суспільства. У Пояснювальній записці до Закону про зміну Конституції України, доцільність внесення «євроінтеграційних зміни» до тексту Основного Закону обґрунтовується тим, що зміни до Конституції України мають на меті «мобілізуватиме українське суспільство і українську владу та сприятимуть проведенню реформ, спрямованих на досягнення критеріїв повноправного членства в ЄС» [4]. Відповідно, таке законодавче формулювання спонукає до незворотності таких «мобілізаційних» змін, які мають відбутися у свідомості широких верств суспільства. Невипадково сьогодні в українському суспільстві спостерігається зростання очікування від держави євроцентристських досягнень у сфері зовнішньої і внутрішньої політики, а також подальшого реформування національного права у напрямі імплементації європейських моделей суспільного регулювання. А. М. Шульга пояснює цей феномен впливом на свідомість людей «майбутніх норм права», які розраховані на регулювання суспільних відносин, які лише починають формуватися [5, с. 147].

Так чи інакше, але введення на вищому законодавчому рівні імперативу про обов'язковість і незворотність євроінтеграційного курсу стало декларацією держави про запровадження на національному рівні апробованої у ЄС моделі цивілізаційного розвитку. Слушною у зазначеному контексті є точка зору Л. І. Даниленко та І. В. Поліщук, які пояснюють пріоритетність євроінтеграційного курсу України прагненням пристосуватися до сучасних умов глобалізації через модернізацію країни [6, с. 5]. Дійсно, перспектива входження України до ЄС, незважаючи на певні ризики, відкриває для України багато нових можливостей в економічній, гуманітарній, геополітичній сферах. Разом із тим, юридичне забезпечення євроінтеграційних процесів на найвищому конституційному рівні створює передумови для форсайту (сценарного прогнозування) політико-правового і соціально-економічного розвитку українського суспільства за умови формування моделі державотворення під впливом стандартів ЄС.

Висновки. За останні роки в Україні відбулась еволюція нормативних засад реалізації політики європейської інтеграції з урахуванням глобальних, регіональних і внутрішньодержавних політико-

правових викликів і ризиків. Найбільш вагомою подією, в зазначеному контексті, можна вважати внесення змін до чинної Конституції України в частині закріплення на вищому законодавчому рівні незворотності проєвропейського вектору розвитку держави. Це стало потужним формально-юридичним чинником активізації процесів європейської інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Ярмиш О.Н., Кириченко В.Є. Зовнішні чинники в конституційному будівництві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 3. С. 95-104

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору: Закон України від 07.02.2018 № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. Ст. 50.

3. Яковюк І.В. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3. С. 14-28

4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 06.01.2020)

5. Шульга А. М. Загальнотеоретичні аспекти правомірної поведінки особи: *монографія*. Харків. Майдан. 2013. 408 с.

6. Даниленко Л.І., Поліщук І.В. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України: навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ. 2013. 132 с.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Саєнко Марина Іванівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
e-mail: MarinaSaen@i.ua

Одним із напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно відзначити цілий ряд об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають під час перехідного періоду. Дослідження стану процесу децентралізації в Україні показує, що частина з цих проблем пройшли повз уваги сучасного політикуми та органів державного управління.

Проблемам у сфері децентралізації присвячено наукові дослідження цілого ряду вітчизняних та закордонних вчених: Г. Возняк, І. Ускова, В. Христенко, В. Авер'янов, І. Грицяк, А. Інгудіна, Д. Кінга та ін. Однак необхідно зазначити, що дана проблематика потребує ще уваги науковців та державних діячів внаслідок значної неврегульованості її в українських реаліях.

Децентралізація як явище, притаманне країнам Європи, має суперечливу природу та перебуває на різному рівні в системах державного управління різних держав. Цьому сприяє ціла низка факторів, які можна звести до наступних груп: політичні (зміни в підходах до здійснення політики, за яких розширювалася роль місцевих громад та органів місцевого самоуправління), глобальні (зміни в технологіях управління та глобальна інтеграція), економічні (необхідність у зменшенні навантаження з боку державних органів управління та підвищення рівня економічної свободи) [1, 69-75].

Процес децентралізації вимагає здійснення цілого ряду кроків «згори – донизу» і хоча упродовж останніх років органами державної влади в Україні декларується процес децентралізації, однак детальний аналіз законодавчої бази свідчить про велику кількість проблемних питань у цій сфері.

Основною причиною такої ситуації є відсутність єдиного системного підходу до впровадження реформ. Так, низка законодавчих актів,

прийнятих упродовж останніх років, не узгоджуються з уже існуючими та між собою. Зокрема, аналіз Закону України «Про засади державної регіональної політики» [2] свідчить про реальні обмеження можливості з боку органів місцевого самоврядування впливати на прийняття стратегічних планів розвитку та обмежується лише реалізацією тактичного планування, а також не узгоджується з рядом існуючих законів України, у тому числі в частині організації економічного прогнозування.

Сучасний стан речей такий, що за умови декларування Конституцією України добровільного об'єднання територіальних громад, процес трансформації органів місцевого самоврядування поступово переходить у примусову форму, що безперечно знижує його реальну, а не номінальну ефективність.

Наступною проблемою та перешкодою на шляху реальної децентралізації є бюджетна децентралізація, до переваг якої можна досягти шляхом децентралізації бюджету можна віднести наступне: можливість збереження макроекономічної стабільності регіонів та держави; забезпечення певного рівня інвестиційної активності; надання певного рівня суспільних послуг та раціональне використання бюджетних коштів; наближеність місцевих органів влади до населення та формування ефективних каналів комунікацій; посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою (зниження корупції); зростання горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції; забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень; стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу.

Водночас існує цілий ряд ризиків щодо бюджетної децентралізації, адже вона: мінімізує ефективність контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; поглиблює диференціацію у рівнях розвитку регіонів; сприяє росту корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; зумовлює зростання витрат на надання суспільних послуг для невеликих територій у випадку поширення «ефекту масштабу»; сприяє виникненню зовнішніх ефектів: «переливу і переповнення»; при реалізації місцевих соціальних трансфертів можливе виникнення ефекту «гонки на виживання» [3, с. 253-257].

Таким чином, аналіз законодавства України та, в першу чергу, Бюджетного кодексу України свідчить про невиконання державою стабілізаційної та розподільчої функції на достатньому рівні, що не дозволяє отримати більшу частину переваг, зазначених вище. Водночас помітним є високий рівень зазначених ризиків в умовах української економіки, особливо під час пандемії. Також негативним явищем, присутнім у вітчизняному бюджетному процесі, є високий рівень централізації та висока вірогідність її посилення, внаслідок недосконалої та суперечливої законодавчої бази та практики лобіювання інтересів під

час затвердження Державного Бюджету України. Необхідно зауважити на вже наявну диспропорцію у рівнях розвитку регіонів України, що зумовлено як об'єктивними географічними та соціально-економічними чинниками, так і цілим рядом суб'єктивних суспільно-політичних факторів та глобальних загроз. Найбільш загрозливим явищем у контексті децентралізації бюджетів є високий рівень корупції в Україні; покращення ситуації щодо корупції з боку службовців відбулось, за соціологічними даними, лише на 14% [4].

Особливу увагу питанню корупційної складової у діяльності органів місцевого самоврядування та при децентралізації необхідно приділяти й з огляду на те, що світовий досвід свідчить про недоцільність децентралізації бюджету за умови високого рівня корупції.

Відсутність єдиного системного підходу на базі єдиної державної стратегії щодо реалізації децентралізації створило в українських реаліях ситуацію, що дозволяє окремим науковцям стверджувати про процес централізації влади в Україні. М.О. Баймуратов зазначає: «В умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування й на організаційному, й на нормативному рівнях, а саме: розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник); розв'язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник); ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник); необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний чинник); подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їхньої корпоративізації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у стосунках із населенням (комунікаційно-суб'єктивний чинник); подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий чинник); подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових,

інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади)» [5, с. 155-167].

Українськими науковцями достатньо ґрунтовно вивчено світовий досвід та сформовано рекомендації щодо подолання усіх зазначених проблем на базі системного підходу. Так, питання вирішення частини проблем пов'язаних з ресурсним чинником вирішує у своїх працях А.О. Касич, зокрема у статті «Ресурсне забезпечення модернізаційних процесів в Україні: регіональний аспект» [6] розроблено методику аналізу ресурсного забезпечення процесів модернізації що в майбутньому дозволить розробити сценарії активізації модернізаційних процесів окремих регіонів в умовах різного рівня ресурсного забезпечення.

Основною ж проблемою сучасної децентралізації в Україні є напевно небажання використовувати пропонувані вітчизняними науковцями механізми вирішення проблем та намагання вирішувати проблеми у короткостроковій перспективі. Отже, сформульовано цілий ряд проблем, що потребують свого нагального вирішення в даний момент. Перспективним напрямом є вирішення проблем децентралізації шляхом впровадження єдиного системного підходу на базі узгодження законодавчої бази та подолання корупційних явищ.

Список використаних джерел:

1. Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 3. С. 69-75.
2. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (Дата доступу: 10.04.2020 р.)
3. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 253-257.
4. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні. Transparency International Україна URL: <http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/> (Дата доступу. 10.04.2020 р.)
5. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів*. Київ, 2015. С.155-167.
6. Касич А. О. Ресурсне забезпечення модернізаційних процесів в Україні: регіональний аспект. *Бізнес Інформ*. 2016. № 2. С. 138-143.
7. Волман Х. Деволюция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page/11536.html> (Дата доступу: 10.04.2020)

СЕКЦІЯ 3
РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Баймуратов Максим Михайлович,
аспірант Маріупольського
державного університету
e-mail: baymuratov2@ukr.net

**КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК
МІЖНАРОДНИЙ ПРИНЦИП ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Становлення в Україні системи суб'єктів та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) знаменувало собою виникнення нового рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [1, с. 57-60], що знайшло свою конституційно-правову легалізацію (див. ст. 5, 7 Конституції України) [2] та легітимацію в суспільстві. Однак, необхідно відмітити, що цей важливий і складний політико-правовий процес проходив в нашій державі тоді, коли вже на міжнародному рівні була визнана міжнародна правосуб'єктність самого інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ), – в 1985 році в рамках Ради Європи (далі – РЄ) – найкрупнішої міжнародної регіональної міжурядової організації, що сьогодні об'єднує 47 держав Європи [3], була прийнята Європейська хартія місцевого самоврядування [4], до якої Україна приєдналась тільки в липні 1997 році [5], коли виконала своє зобов'язання, що було взято при підписанні Статуту РЄ та набуття нею повного членства в організації в 1995 році [6] як 37 держави-члена РЄ.

Одночасно, це об'єктивувало та актуалізувало процеси становлення, розвитку і вдосконалення компетенції самого інституту МСВ в нашій державі, наявність якої тривалий час не визнавалось не тільки багатьма представниками юридичної, і особливо адміністративно-правової доктрини, а й теоретиками держави і права. Профільні процеси було об'єктивовано і актуалізовано після прийняття в травні 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], в якому вперше, хоча й у досить складному та опосередкованому вигляді була закріплена компетенція ОМСВ через формалізацію їх предметів відання та виокремлення власних (самоврядних) і делегованих повноважень (повноважень виконавчої влади).

Особливістю Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року є те, що вона закріплює основоположні міжнародно-правові настанови, що фактично є принципами побудови, організації та функціонування інституту МСВ в демократичній державі. В

контекстуалізації проблематики, що досліджується, необхідно відмітити, що серед закріплених в Хартії принципів є й принцип компетенції місцевого самоврядування, який вперше в європейській міжнародно-правовій договірній практиці сформульований та закріплений системно, комплексно, з врахуванням найважливіших аспектів його формування, функціонування та реалізації. Так, в Розділі I Хартії закріплюються: конституційна та правова основа МСВ (ст. 2); концепція МСВ (ст. 3); сфера компетенції МСВ (ст. 4); охорона територіальних кордонів ОМСВ (ст. 5); відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання ОМСВ своїх завдань (ст. 6); умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні (ст. 7); адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (ст. 8); фінансові ресурси ОМСВ (ст. 9); право ОМСВ на свободу асоціації (ст. 9); правовий захист МСВ (ст. 10).

Системний аналіз нормативних настанов-принципів, що містяться в наведених статтях Хартії, свідчить, що по-перше, всі вони в тій чи іншій мірі, частіше напряму, є пов'язані з феноменологією компетенції та компетенційних повноважень; по-друге, саме терміносистема «компетенція органів МСВ» є опорною, основоположною та такою, що інституціоналізує та конституціює цей важливий соціально-правовий та публічно-правовий феномен, від існування, функціонування і розвитку якого залежать статичні та динамічні характерологічні риси демократичної правової державності.

Зв'язуючою та системно-комплексною властивістю в наведених статтях Хартії володіє ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що повністю присвячена організаційним та нормативним питанням побудови компетенції ОМСВ. Так, визначаючи сферу компетенції МСВ, міжнародний договір звертає особливу увагу на її: а) легальний характер – головні повноваження і функції ОМСВ повинні визначатися конституцією або законом (фактично закріплюється опорний принцип МСВ – *Home rule*); крім того, ОМСВ можуть бути наділені повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону; б) самостійний характер (власну компетенцію) – ОМСВ 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; в) найтісніший зв'язок з населенням – публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином; г) ефективний характер – наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії; г') повноту та виключність – повноваження, якими наділяються ОМСВ, як правило, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом; д) локальний характер – якщо

повноваження делегуються ОМСВ центральним чи регіональним органом, то вони у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов; е) колабораційно-консультативний характер можливостей її динаміки – у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються ОМСВ, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Інші статті Розділу I Хартії носять супроводжувальний та забезпечувальний характер щодо легалізації, формулювання концепту, охорони прав, структури побудови МСВ та ОМСВ, умов виконання представницьких функцій представників МСВ, адміністративного нагляду за діяльністю ОМСВ, ресурсно-фінансового забезпечення функціонування МСВ та діяльності його органів, формування відповідного обсягу міжнародної правосуб'єктності ОМСВ, що надає їм право участі в міжнародних відносинах спеціального порядку, включаючи й міжнародні договірні відносини, закріплення права ОМСВ на правовий захист в державі перебування.

Треба зазначити, що наведена модель компетенції ОМСВ, що закріплена в міжнародному договорі, стороною якого є практично всі держави-члени РЄ, включно з Україною, по-перше, підтверджує, що феноменологія компетенції МСВ та його органів сформована, побудована, сформульована, формалізована в нормах міжнародного права та легалізована державами-учасниками договору на міжнародно-правовому рівні (критерій міжнародної імплементації. – Авт.); по-друге, підтверджує наявність міжнародно-правових зобов'язань нашої держави щодо становлення адекватної моделі компетенції у вітчизняних ОМСВ з метою побудови МСВ європейського зразку (критерій облігаторності. – Авт.); по-третє, свідчить, що формування компетенційного нормативно-діяльнісного масиву ОМСВ в його діяльнісно-функціональному і організаційно-владному та нормативно-облігаторному розумінні може відбуватись тільки або в межах міжнародних норм, що закріплено в міжнародному договорі, або в межах їх творчого інтерпретаційного і функціонально-нормативного розвитку (критерій модальності. – Авт.); по-четверте, свідчить про наявність відповідної відносної автономії та самостійності (організаційної, нормативної, економічної, фінансової, кадрової, ресурсної тощо) ОМСВ в прийнятті рішень з екзистенційних питань існування та функціонування територіальних спільнот та питань місцевого розвитку (критерій автономності. – Авт.); по-п'яте, наявність феноменології компетенції у ОМСВ створює якісно нову їх диспозицію в межах системи координат публічної влади, коли ОМСВ набувають реальну рівноправність у відносинах з державними органами (критерій управлінської рівності. – Авт.).

Необхідно зазначити, що набуття ОМСВ України компетенційних повноважень стало революційною подією в системі організації та

реалізації публічної влади в державі. І це було обґрунтовано, бо компетенція, як суто управлінський феномен, в умовах існування командно-адміністративної системи управління була характерною приналежністю тільки органів державної влади і управління тоталітарної держави, та ніяким чином не вписувалась до системи самоврядних органів, якими повинні бути ОМСВ в умовах створення демократичної правової державності. Тільки сприйняття юридичною наукою доктрини публічної влади та публічного управління корінним чином змінило стан справ і питання «доктринального визнання» компетенції ОМСВ були успішно завершені.

Разом з тим, необхідно зазначити, що феномен компетенції ОМСВ, не дивлячись на його суто внутрішньодержавне походження та локальний характер реалізації, містить в собі системний комплекс факторів (ознак) як національного (внутрішньодержавного), так й міжнародного ґатунку, який свідчить про те, що в умовах становлення, розвитку та вдосконалення правової демократичної державності наявність такої компетенції ОМСВ, як нормативно-інструментального засобу управління локальним соціумом та його розвитком є не тільки обґрунтованим, а й об'єктивно, методологічно, технологічно, конотаційно, наративно, нормативно необхідним, особливо враховуючи на роль і місце інститутів локальної демократії і, насамперед, ОМСВ в реалізації повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади на рівні локального соціуму, побудові системи МСВ та створення відповідних оптимальних умов для стабільного існування та функціонування на його рівні територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ).

Вважаємо, що до національних факторів (ознак), що детермінують необхідність появи власної компетенції ОМСВ відносяться наступні:

- супроводження і забезпечення процесів існування та функціонування ТГ об'єктивно потребує свого управлінського забезпечення, що здійснюють ОМСВ згідно з Конституцією та законами України, – звідси, актуалізується наявність у них відповідних повноважень в різних сферах локального життя (управлінський фактор. – Авт.);

- існування та функціонування ТГ напряму є пов'язаним з формуванням, існуванням та розвитком місцевого господарського комплексу (локального господарства), що виступає економічною базою функціонування ТГ та є його екзистенційною ознакою – упорядкування наведених процесів, що здійснюють ОМСВ, об'єктивує, актуалізує та обґрунтовує існування у них власної компетенції (економічно-екзистенційний фактор. – Авт.);

- компетенційні повноваження ОМСВ, причому в різних сферах соціального життя, закріплено в понад 10 тисячах нормативних актів України законодавчого та підзаконного рівня, що, з одного боку, є свідомством: а) визнання самою державою їх власної компетенції (бо

існують повноваження в окремих сферах соціального життя, що у підсумку дає нам традиційну формулу компетенції – повноваження + предмети відання = компетенція); б) визнання їх могутнього та соціально обумовленого управлінського потенціалу, а з іншого боку, – в) показником того, що власна компетенція ОМСВ проходить етап становлення та знаходиться у стані «розпорошеності» їх владно-управлінських повноважень та предметів відання у великій кількості нормативних актів, що актуалізує не тільки процес їх систематизації, зокрема, кодифікації, можливо й з проведенням відповідних нормопроектних робіт, а й процес належної реалізації (кількісно-інституційний фактор. – Авт.);

- ТГ в процесі свого існування та функціонування перманентно продукують колективні інтереси екзистенційного характеру, що по суті, є заявою на адекватну реакцію ОМСВ в контекстуалізації становлення їх нових конкретних або посилення таких, що вже існують, повноважень в необхідній сфері локального життя з метою врахування, супроводження, забезпечення і, у підсумку, вирішення таких інтересів (фактор перспективного розвитку. – Авт.);

- ОМСВ здійснюють публічне управління на локальному рівні функціонування соціуму – тому повинні адекватно реагувати на всі зміни в державному публічному управлінні, що виникають в умовах ординарного та екстраординарного функціонування державності, – отже, вони повинні володіти відповідними компетенційними повноваженнями в таких профільних сферах для оперативного реагування на обставини, що склалися, – це є ще одним аргументом на підтвердження актуальності та необхідності володіння ОМСВ власною компетенцією (оперативно-управлінський фактор. – Авт.);

- ОМСВ є найбільш наближеним до населення рівнем публічного управління, звідси саме вони можуть вирішувати нагальні проблеми функціонування ТГ без затримки виконання у часі, а для цього їм необхідно володіти власною та достатньо широкою компетенцією (темпоральний фактор. – Авт.) [8, с. 117-118];

- наявність самого факту компетенції ОМСВ створює, формує та розвиває в межах МСВ та в рамках ТГ режим сталого розвитку, який виступає обов'язковою умовою для об'єктивізації та активізації процесів їх реального, поступового багатofакторного та багаторівневого розвитку в інтересах як жителів-членів ТГ, так й самої держави [9, с. 219] (фактор стабілізації. – Авт.);

- використання ОМСВ своєї компетенції в інтересах ТГ та держави детермінує можливість позитивної трансформації всього інституту МСВ, його суб'єктів та органів в контекстуалізації їх перспективного розвитку та підвищення їх ініціативної ролі в формуванні інституцій локального громадянського суспільства (фактор перспективного розвитку. – Авт.).

Системний аналіз наведених положень дає можливість зробити

висновок, що основною телеологічною домінантою компетенції ОМСВ виступає формування їх впливу на сталий розвиток локальної територіальної спільноти [9]. Саме в контексті локального управління з боку ОМСВ сама ТГ та кожний її член-житель відповідної території виступає суб'єктом-об'єктом такого управління; саме в основі такого управління лежать стратегічні завдання задоволення колективних, групових, індивідуальних інтересів, що продукують ТГ та їх члени; саме управлінська діяльність ОМСВ скерована на детермінацію мотивації жителів для активної участі в самоврядних процесах на рівні ТГ; саме управлінська діяльність ОМСВ скерована й на розбудову інституцій громадянського суспільства, що об'єктивно формуються для задоволення різних інтересів членів ТГ, їх груп і асоціацій; саме компетенція ОМСВ у підсумку сприяє задоволенню екзистенційних потреб ТГ та її членів. Звідси, можна констатувати, що результатом застосування власної компетенції ОМСВ є створення стабільної та спроможної ТГ, функціонування якої базується на складному та багатоаспектному системному комплексі відносин, що виникають між ТГ, бізнесом та ТГ, в основі якого лежить власна компетенція ОМСВ.

Отже, можна констатувати, що компетенції ОМСВ як міжнародний та національний принцип і системний комплекс профільних норм відіграє вирішальну роль в становленні, функціонуванні та розвитку інституту МСВ, суттєво впливає та добробут жителів-членів ТГ, бо практично скерований на його організацію та досягнення відповідного рівня розвитку та вдосконалення.

На сьогодні, на жаль, лєвова частка компетенційних повноважень ОМСВ в нашій державі є делегованими повноваженнями виконавчої влади, що можуть бути в будь-який час повернені від них на вищий рівень публічного управління, а рівень власних (самоврядних) повноважень ОМСВ складає не більш 1/3 від загальної кількості повноважень ОМСВ, що надано їм Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [7], – що робить компетенцію ОМСВ примарною та неефективною. Разом з тим, необхідно акцентувати увагу на тому, що в рамках муніципальної реформи в Україні почалися активні процеси децентралізації, що повинні вирішити проблематику формування блоку власних повноважень ОМСВ за рахунок передачі їм повноважень органів виконавчої влади, що сьогодні є делегованими.

Отже, можна констатувати, що наявність та легалізація компетенції ОМСВ, як принципу МСВ сприяла виникненню, формуванню і розвитку системного комплексу національних та міжнародних параметральних ознак такого феномену, що є безпосередніми об'єктами реформування муніципальної реформи в Україні, саме вони можуть трансформувати всю систему публічного управління взагалі, і систему локального публічного управління, зокрема, в контекстуалізації підвищення ролі і значення

компетенції МСВ, ОМСВ, повноважень суб'єктів МСВ в ефективній реалізації соціально-економічних і соціально-гуманістичних настанов публічної влади, функціонуванні та вдосконаленні демократичної правової державності.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3(19). С. 57-65.

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

3. Рада Європи // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8

4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036

5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

6. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України до Ради Європи. Страсбург 26 вересня 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

8. Баймуратов М.М. Компетенція місцевого самоврядування: національні та міжнародні параметральні ознаки. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (20 грудня 2019 року, м. Львів). Львів, 2020. С. 116-120.

9. Баймуратов М.М. Роль компетенції місцевого самоврядування у становленні локального сталого розвитку. *Держава і право*. 2009. № 45. С. 219-224.

ПРОБЛЕМИ ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Бодрова Ірина Іванівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора
НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України
e-mail: irina_bodrova@ukr.net

Черговим етапом реформи децентралізації влади у 2020 році державою проголошено завершення формування добровільних об'єднань територіальних громад та укрупнення субрегіонального рівня територіальної організації влади. Не в останню чергу завдання укрупнення районів постало у зв'язку із потребою розв'язання ситуацій, за яких об'єднані територіальні громади існують в межах границь усього району, що негативно впливає на взаємовідносини між радами об'єднаних територіальних громад, їх виконавчими органами та районними радами, районними державними адміністраціями, що крім того закладає конкуренцію територіальній підвідомчості, а відтак, і компетенції цих органів. І якщо в попередні роки кількість таких випадків, хоча і поступово зростала, але все ж таки мала одиничний характер, то прискорення та фактичне запровадження адміністративних механізмів формування територій об'єднаних громад значно загостило дану проблему.

На сьогодні особливе занепокоєння муніципальної спільноти та державознавців викликає поступове згортання добровільності формування об'єднань територіальних громад, усунення від складання перспективних планів формування територій громад обласних рад [1]. Самоусуваючись від проведення адміністративно-територіальної реформи, у тому числі від конституційного та законодавчого її забезпечення, законодавець намагається модернізувати територіальну основу організації влади на базовому та субрегіональному рівнях шляхом втілення її у форму добровільного об'єднання територіальних громад, нарощуючи при цьому адміністративні механізми владного впливу на процес об'єднання.

Яскравим прикладом цього стало ухвалення 16 квітня 2020 р. Верховною Радою України законопроекту № 2653 «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», в якому змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінет Міністрів України уповноважується визначати адміністративні центри та затверджувати території територіальних громад (п. 7¹ Розділу V «Прикінцеві та перехідні

положення» Закону України Про місцеве самоврядування в Україні») [2].

При цьому залишається нормативно невирішеним питання виконання вимоги ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування стосовно того, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [3]. Адміністративний порядок укрупнення територіальних громад без безпосереднього залучення до ухвалення відповідних рішень представницьких органів суперечить вказаним міжнародним нормам. Крім того, конституційність ухваленого закону, зокрема з точки зору відповідності статтям 5, 7, 8, 85, 92, 132, 133, 140 Конституції України, має бути оцінена Конституційним Судом України.

Водночас відбувається жваве обговорення напрямів модернізації субрегіонального рівня територіальної організації влади, в ході якого ставляться питання не тільки укрупнення районів, але й зміни системно-структурної організації влади на цьому рівні [4]. Потреба збереження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою, за якої проміжним (субрегіональним) між базовим (громада, муніципалітет) та регіональним (область, край) рівнем виступають райони (округи), не викликає сумнівів. Як однак є й позиція щодо необхідності укрупнення районів, що дозволить усунути конкуренцію територіальної підвідомчості органів влади, сформуванню самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня, забезпечити відповідність вітчизняної системи адміністративно-територіальних одиниць європейським стандартам, зокрема, Номенклатурі територіальних одиниць для статистики (NUTS), для збору та обробки статистичних даних, розподілу структурних фондів ЄС, зберегти в системі управління «буферну» зону між найнижчими і найкрупнішими адміністративно-територіальними одиницями та розв'язати ряд інших завдань.

Поряд із цим укрупнення районів має супроводжуватися відповідними перетвореннями в територіальній системі органів влади, щодо якої висловлюються докорінно відмінні пропозиції: від збереження існуючої, «усіченої» організаційної моделі місцевого самоврядування до ліквідації районних рад або запровадження факультативності їх формування. Стосовно них маємо висловити деякі міркування.

1. Зберігаючи райони як рівень адміністративно-територіального устрою, держава має забезпечити формування системи органів влади на цьому рівні. При цьому слід враховувати: якщо при запровадженні функціональних округів можуть створюватися тільки профільні адміністративні структури, то у разі, коли мова йде про самостійний рівень адміністративно-територіального устрою, повинна бути створена повноцінна система органів публічної влади. Тому не можна погодитися з

позицією тих державних діячів, які вказують на надлишковість формування та функціонування органів місцевого самоврядування на районному рівні.

2. Формування системно-структурної організації органів публічної влади на районному рівні має ґрунтуватися на визначених Конституцією України принципах. Йдеться в першу чергу про дотримання принципів народного суверенітету, народовладдя та народного представництва. Останній передбачає включення до системи органів публічної влади представницьких органів, що гарантує легітимність і ефективність публічно-владного управління, забезпечує відповідність прийнятих владних рішень інтересам народу, надає можливість народу контролювати діяльність виконавчих органів, гарантує відкритість публічно-владного апарату, зв'язує його з народом і надає можливість отримувати інформацію про його діяльність [5]. У сучасній демократичній державі не може бути винятків із вказаних керівних засад та не можуть формуватися адміністративно-територіальні рівні організації публічної влади поза цими вимогами.

3. В Україні діє жорстка модель конституційного визначення системи органів місцевого самоврядування. Закріплюючи її, Основний Закон вимагає формування передбачених ним органів місцевого самоврядування і не допускає утворення інших, не встановлених Конституцією України структур, як і їх функціональне перепрофілювання. На сьогоднішній день районні ради визначені ст. 140 Конституції України як представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [6]. А тому їх створення, а також додержання статусу представницького органу є обов'язковими.

4. За сучасної конституційної основи не може застосовуватися модель факультативного формування районних рад за рішенням обласних рад – такі пропозиції були внесені в ході громадського обговорення конституційної реформи децентралізації влади. Не можуть бути вони підтримані і в перспективному, конституційно-проектному аспекті. Адже в основу їх була покладена аналогія організаційно-правової моделі факультативного утворення районних в місті рад, яка в даному випадку не може бути застосованою з огляду на те, що: 1) райони в місті, на відміну від районів в області, не є самостійним рівнем адміністративно-територіального устрою; 2) вони не мають власної, законодавчо визначеної компетенції, а одержують повноваження в наслідок розподілу міською радою; 3) районні в місті ради не є самостійним суб'єктом бюджетно-фінансових відносин з Державним бюджетом України.

Запровадження такої «факультативної» моделі статусу районних рад, суперечитиме в першу чергу конституційним принципам унітаризму, котрий передбачає уніфіковану організацію місцевого самоврядування в

усіх регіонах держави, принципам народовладдя і народного представництва, а також може призвести до розбалансування системи муніципального управління та бюджетної системи. Крім того, при такій моделі не тільки закладається значна доля суб'єктивізму при вирішенні питання утворення / не утворення районних рад, але й фактично нівелюються їх статус як самостійних представницьких органів місцевого самоврядування.

Отже, на сучасному етапі модернізації територіальної організації влади все більш очевидним стає те, що легальність, цілеспрямованість та системність перетворень, їх демократичний, законний та гуманістичний характер може забезпечити тільки неухильне додержання конституційно визначених засад суспільного та державного розвитку. В іншому випадку держава буде приречена рухатися шляхом «спроб і помилок» та постійно перебувати у вихорі політичної ситуативності.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей»: Закон України від 5 грудня 2019 року № 348-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 13. Ст. 69.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: проект Закону України № 2653. URL: <https://rada.gov.ua/news/Novyny/191987.html>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 б.
4. Обговорення законопроекту «Про внесення змін до Конституції щодо децентралізації», розроблених всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування». URL: <http://vassr.org/decentralize>; URL: <http://uaror.org.ua/?p=20680>.
5. Заяць Н.В. Конституційно-правовий інститут народного представництва та його роль у демократизації суспільства. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. Вип. 83. Ч. II. С. 131-136.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК МІЖНАРОДНИЙ ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Боярський Володимир Олександрович,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України
e-mail: mrbrsk@gmail.com

В умовах економічної і політичної форм глобалізації, а особливо в умовах розгортання, посилення і вдосконалення її відносно нової форми – правової глобалізації, – починаються суттєві процеси щодо об'єктивації та актуалізації нових інтеграційних форм співробітництва держав, що детерміновані не стільки їх участю в загальній системі міжнародного співробітництва в рамках універсальної і регіональних міжнародних спільнот, скільки їх реальним або опосередкованим транскордонним сусідством та різнорівневим поліоб'єктним та полісуб'єктним співробітництвом, що розгортається на засадах цього важливого принципу – транскордонного співробітництва, що стає важливим принципом функціонування та розвитку місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що таким співробітництвом найбільш відрізняються держави європейського континенту, які в рамках Ради Європи (далі – РЄ) – найбільшої міжнародної регіональної міжурядової організації, що об'єднує на сьогодні 47 держав [1], на міжнародно-правовій договірній основі побудували систему міжнародного співробітництва між прикордонними регіонами та їх місцевими громадами, що скерована на активізацію та посилення економічної, соціальної, культурної, наукової та інших сфер взаємодії з метою «підтягування» і стабілізації соціального розвитку найбільш віддалених від центру територій держав та територіальних громад, що на них розташовані, якими є прикордонні території.

Проблематика прикордонного співробітництва, міжнародних і зовнішньоекономічних зав'язків субнаціональних акторів з кінця ХХ століття знайшла відображення в великій кількості наукових праць західних і вітчизняних мислителів, і треба визнати, що число подібних досліджень збільшується з кожним роком. Перші публікації, що зачіпають питання транскордонної регіональної взаємодії, з'явилися в 1970-х роках і представляли собою результати дискусій на науково-практичних конференціях, присвячених в основному вивченню кордонів, їх конфліктогенному і колабораційному потенціалів. Істотний внесок в теоретичне осмислення транскордонного співробітництва внесли спочатку політологи-компаративісти, соціологи і дослідники кордонів (т. зв. лімологи /від лат. *limes* – «кордон»/ [2]). Правознавці увагу проблематиці регіоналізму та регіоналізації стали приділяти тільки з кінця 1980-х років,

коли в рамках РЄ розпочалися активні процеси міжнародної нормативізації та нормування транскордонної співпраці – спочатку в західних (наприклад, роботи Р. Моргана, М. Кітінга, Д. Юїлла), а потім і радянських наукових колах (роботи Т. Зонової, І. Ларіної, А. Кісельнікова, І. Бусигіної) з'явилися перші публікації з цього напрямку інтеграційного співробітництва держав та їх регіонів.

На зламі ХХ–ХХІ століть дослідження транскордонного співробітництва регіонів та територіальних громад перетворилися в один з пріоритетних напрямків в європейській правовій та політичній науках, свідченням чого можуть служити численні наукові статті та публікації досліджень. Серед найбільш відомих можна виділити роботи М. Перкмана, Д. Тернока, О. Кремша. Великий внесок у вивчення проблематики транскордонного співробітництва внесли Ж.-П. Деррієнн і Р. Кеохейн. Прихильником реалістичного підходу до визначення і дослідження сутності транскордонних відносин виступає А. Уолферс. Пізніше, Є. Мілнер аналізуючи попередні праці вчених з даної теми, виділяє загальне та відмінність, проводить паралелі, пояснює суть феноменологічного явища, яким є транскордонна співпраця регіонів та місцевих влад, що репрезентують територіальні громади (далі – ТГ), яка перманентно трансформується в принцип діяльності місцевого самоврядування (далі – МСВ) багатьох країн.

У вітчизняних правових, політологічних та економічних наукових колах вивчення проблем регіоналізму та транскордонного співробітництва набули поширення лише з середини 1990-х років в контекстуалізації міжнародного співробітництва органів МСВ України з аналогічними суб'єктами прикордонних територій сусідніх держав, особливо в контексті реалізації положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 року [3], до якої приєдналась наша держава [4]. Так, різні аспекти міжнародних та зовнішньоекономічних зав'язків регіонів нашої держави у згаданій контекстуалізації досліджуються в працях І. Арт'омова, М. Баймуратова, З. Варналія, Н. Микули, В. Толкованова та ін.

Крім того, необхідно враховувати, що важливі теоретичні і практичні аспекти транскордонного економічного, соціального і культурного співробітництва викладені в наукових публікаціях вітчизняних і зарубіжних юристів та економістів, зокрема у роботах українських вчених П.Ю. Беленького, В.С. Будкіна, Є.Б. Кіш, М.А. Лендела, Ю.В. Макогона, В.П. Мікловди, С.І. Мітряєвої, А.І. Мокія, А.П. Павлюк, О.С. Передрія, С.С. Слави, В.І. Чужикова; російських – Л.Б. Вардомського, С.В. Голунова, А.М. Кірюхіна, В.А. Колосова; польських – Г. Горзелака, М. Каспрзика, К. Куцаб-Бонк; угорських – Б. Барані, К. Чімре та ін.

Разом з тим, феноменологія транскордонного співробітництва в умовах посилення міжнародної співпраці держав, їх регіональних та

локальних владних еліт актуалізується, зростає її роль і значення в локальному і регіональному розвитку, – здебільшого це обумовлено становленням його як міжнародного принципу локальної демократії.

В онтологічному розумінні становленню цього принципу сприяла глобалізація, що як стратегія світового економічного, а звідси, й соціального, та будь-якого розвитку, включаючи і його політичні і нормативно-правові аспекти, неминуче стикається з проблемою національних кордонів, національною самосвідомістю, ідентичністю. Отже, як факт необхідно засвідчити виникнення складної та суперечливої дихотомії «глобальне – локальне», що, з одного боку, демонструє існування, функціонування та прояв глобальних потреб та інтересів об'єктивної властивості, а з іншого, – формування, функціонування, прояв та вдосконалення інтересів локального характеру, в системі яких домінують не стільки загальнодержавні інтереси, скільки інтереси окремих територій держави та населення, що на них мешкає. Такі інтереси мають переважно приватно-суб'єктивну орієнтацію, для реалізації якої використовується відповідні механізми, що формуються, нормуються, нормативізуються, легалізуються публічною владою, причому як на державному, так й на регіонально-локальному рівнях, а також легітимуються, наративізуються, контекстуалізуються і конотуються громадянським суспільством та його членами, які одночасно виступають як жителі-члени відповідних ТГ, що існують та функціонують на відповідних територіях національної держави, реалізуючи свої екзистенційні настанови, устремління, атитюди, потреби та інтереси.

Такий системно-комплексний підхід лежить в основі філософії транскордонного співробітництва (далі – ТС), що заснована на поєднанні глобалізації і локальності, яке породжує феномен глокалізації (від англ. glocalisation – це процес економічного, соціального, культурного розвитку, що характеризується співіснуванням різноспрямованих тенденцій: на тлі глобалізації замість очікуваного зникнення регіональних відмінностей відбувається їх збереження і посилення) [5], що з одного боку, відображає діалектичний взаємний зв'язок між глобальним і локальним, з іншого, – всезагальну форму існування нової цивілізаційної реальності [6], а як прояв феноменології – якісно новий стан відносин між міжнародними акторами та суб'єктами національного конституційного та загального міжнародного права (міжнародного публічного та міжнародного приватного). Результатом глокалізації є об'єктивізація процесів розширення предметно-об'єктного кола міжнародно-правового регулювання за рахунок запозичення таких об'єктів регулювання з національного конституційного рівня (наприклад, права людини, виборче право, МСВ тощо) та розширення кола суб'єктів загального міжнародного права за рахунок допущення в це коло суб'єктів, що раніше були виключно суб'єктами національного конституційного правопорядку і наділення їх

відповідною міжнародною правосуб'єктністю (наприклад, органи МСВ регіонального і локального рівнів, фізичні особи тощо). Фактично, наведені тенденції стали проявом могутньої дихотомічної тенденції конституціоналізації загального міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав [7], що оформилася та проявилася в своїй могутності в рамках правової форми глобалізації, бо практично обертається навколо нормативно-правової – міжнародно-правової та конституційно-правової формалізації.

Сучасне ТС – це спільні колективні конструктивні заходи діяльнісної спрямованості, що, по-перше, скеровані на розвиток відносин між територіально-адміністративними одиницями або їх владами (суб'єктний критерій. – Авт.); по-друге, такі суб'єкти в контекстуалізації топосу, тобто територіально, зазвичай розташовано в рамках юрисдикції двох або більше, зазвичай, суміжних держав, хоча в останні роки ця вимога перманентно нівелюється (географічний критерій. – Авт.); по-третє, такі міжнародні відносини здійснюються у відповідних організаційних та організаційно-правових формах (організаційний критерій); по-четверте, визначення, вибір та використання таких форм та їх суб'єктів-учасників передбачає укладання відповідних угод між державами (нормативний критерій. – Авт.). Крім того, по-п'яте, в розумінні об'єктивного критерія, в умовах міжнародних відносин, що реалізуються особливо в рамках тенденції міждержавної інтеграції ТС неминуче стає багатостороннім (об'єктивний критерій. – Авт.), при цьому останнє – не тільки кількість держав-учасниць, а й різноманіття суб'єктів власне співробітництва: держав, транснаціональних фірм, банків, етносів тощо, які володіють різними рівнями легітимності, різними спонукальними інтересами, різними раціональними можливостями [8, с. 11]. Отже, можна констатувати, що опорним критерієм сучасного ТС виступає географічний критерій, що зразу ж робить такий вид співпраці характерним для міжнародних відносин.

Необхідно наголосити на тому, що сучасні теорії міжнародних відносин не дають єдиної дефініції цієї складної категорії. Наприклад, Українська дипломатична енциклопедія розглядає три макроконцепції міжнародних відносин: а) політологічну – вона визнає державу як єдиного міжнародного суб'єкта і в структурі міжнародних відносин віддає перевагу міждержавним відносинам; б) соціологічну – вона визнає міжнародний характер певної трансакції в залежності від характеру її об'єкта; в) системну – вона виходить з вторинності будь-якого міжнародного суб'єкта щодо системи МО [9, с. 98] .

Найбільш поширеними критеріями диференціації міжнародних відносин за атрибутивними ознаками, що напряду впливають на ТС як принцип МСВ, є критерії: географічної локалізації (глобальні, регіональні, субрегіональні, локальні); хронологічної локалізації (короткострокові,

середньострокові, довгострокові); кількості взаємодіючих суб'єктів (двосторонні, багатосторонні, універсальні); статусного співвідношення суб'єктів (симетричні, асиметричні); сфери, яка виступає об'єктом взаємовідносин (економічні, наукові, культурні, військові і т. п.); характеру взаємодії інтересів суб'єктів (співпраця, конфлікт) [9, с. 98].

Отже, виходячи з наведених доктринально-теоретичних настанов, ТС, що інституціюється як принцип: а) є проявом родової політологічної макроконцепції міжнародних відносин, але й суттєвим проявом її соціологічної складової; б) згідно критеріїв диференціації міжнародних відносин за атрибутивними ознаками воно відповідає критеріям: географічної локалізації; хронологічної локалізації; кількості взаємодіючих суб'єктів; їх статусного співвідношення; сфери, яка виступає об'єктом взаємовідносин; характеру взаємодії інтересів суб'єктів; в) воно базується на співпраці, що здійснюється шляхом участі в різних міжнародних організаційних структурах (в нашому випадку шляхом участі в спеціалізованих структурах) на двосторонній і широкомасштабній договірній основі.

Важливу роль у науковому пошуку в царині ТС, причому саме як міжнародному принципу МСВ, покликані відіграти підходи, що не заперечують значення усталених, традиційних підходів до дослідження міждержавного співробітництва, а детермінують та стимулюють їх. Звідси, систематичний аналіз феномену ТС в країнах Європи дає змогу виділити та класифікувати основні теоретико-методологічні підходи до його визначення. При цьому, політичний підхід – скерований на розгляд ТС як методу реалізації політичних інтересів держави; реалістичний – зводить ТС до міждержавних взаємодій на основі політичних принципів взаємного визнання, суверенітету та невтручання у внутрішні справи один одного, а також до комунікативної взаємодії між органами МСВ різних рівнів держав-учасників; регіональний – акцентує на наявності кордонів та передбачає їх просторове подолання в контекстуалізації створення єдиного та однорідного економічного, соціального, культурного простору; підхід «конфлікт-співробітництво» ставить ТС на другий план порівняно з дослідженнями, присвяченими аналізу цих двох явищ, акцентуючи увагу не стільки на його конфліктогенному, скільки позитивному колабораційному потенціалі; соціологічний – передбачає існування транскордонних контактів у тісному зв'язку із культурними, етнічними цінностями.

Список використаних джерел:

1. Совет Европы. URL: <https://archive.is/20120722173922/www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=ru>.
2. Лімологія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>.
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне

співробітництво між територіальними громадами або властями від 21.05.1980. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

4. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про трансграничне співробітництво між територіальними громадами або властями: Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>.

5. Глокализация. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

6. Старцев Е.Н. Глокальность как фактор становления новой цивилизационной реальности. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/glokalnost-kak-faktor-stanovleniya-novoy-tsivilizatsionnoy-realnosti?Gclid=Cj0KCQjwm9D0BRCMARIsAIfvflaWzgUBVDI9_rXUwYIQ8sna4iGvQQNmpQWqpOrzQjYnQEfSxxVYzAQaAheQEALw_wcB.

7. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / за ред. М. О. Баймуратова. Київ: Логос, 2010. 427 с.

8. Верхоланцева К.С. Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный характер: автореф. дис... канд. полит. наук: 23.00.04. Москва, 2009. 25 с.

9. Українська дипломатична енциклопедія / редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. Київ: Знання України, 2004. Т. 2. 797 с.

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Восводін Ігор Сергійович,
викладач кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: ingvarcm@gmail.com

Аналіз принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, прийнятою Радою Європи в 1985 р., свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. У Хартії зазначається, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму» і «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами -

членами Ради Європи». Окрім цього, «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління» [1].

Україна як член Ради Європи з 1995 року взяла на себе зобов'язання поважати Європейські стандарти, зокрема, у сфері місцевої і регіональної демократії, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої у 1997 році, і її Додаткового протоколу про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифікованого у 2014 році [2].

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [3]. У 2016 році політичні зобов'язання на загальнонаціональному рівні були закріплені в стратегічних документах «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік», а також середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року [4].

Мета реформи децентралізації – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [4].

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. Об'єднання громад привело до формування 982 нових територіальних громад станом на квітень 2020 року [2].

У рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки здійснюється програма «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Загальною метою Програми є реалізація реформи децентралізації в Україні та формування сталої системи місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети Програмою здійснюються чисельні заходи чотирьох тісно пов'язаних компонентів.

Перший компонент полягає в удосконаленні законодавчих рамок, підготовці та реалізації політик у відповідності до стандартів Ради Європи та з урахуванням кращих практик з метою забезпечення доступу центральної влади до міжнародної експертизи задля удосконалення законодавства у відповідності до європейських стандартів та надання місцевої експертної підтримки центральній владі задля розбудови політик

та удосконалення законодавства.

Другий компонент стосується удосконалення системи управління людськими ресурсами на місцевому рівні. Його завданням є підтримка Національного агентства України з питань державної служби в реформуванні системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування і удосконалення системи управління людськими ресурсами у об'єднаних територіальних громадах.

Щодо третього компоненту, то він зосереджений на сприятливих процесах децентралізації в Донецькій і Луганській областях шляхом співпраці з органами місцевої влади і підвищення їх обізнаності про процеси децентралізації. Останній, четвертий компонент фокусується на посиленні спроможності об'єднаних громад у наданні послуг. Його метою є розвиток ефективної клієнтоорієнтованої системи публічного управління, що досягається шляхом обміну кращими практиками місцевого самоврядування, поширення інформації та підвищення обізнаності широких верств населення про переваги реформи, проведення регіональних конкурсів журналістських робіт з питань реформи, проведення щорічних соціологічних досліджень. Окрім цього, програмою передбачено створення тренінгової програми «Академія лідерства» для голів органів місцевого самоврядування [2].

Оскільки процес децентралізації охоплює всі сфери життя в Україні, програми, що реалізуються за цим напрямом, координуються з діяльністю в таких сферах як захист прав внутрішньо переміщених осіб, національних меншин, жінок і дітей, реформи державних ЗМІ та виборчої системи, а також захист соціальних прав [4].

Основними завданнями з реформи децентралізації влади, що стоять перед Україною на 2020-2021 роки, є внесення змін до Конституції України в частині децентралізації та визначення системи адміністративно-територіального устрою, на основі якої буде вибудовуватися система місцевого самоврядування і система виконавчої влади. Крім того, існує необхідність розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування та виконавчої влади. Також, як це визначено Хартією, необхідно визначити систему адміністративного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції та законам України. Такі зміни повинні закріпити важливі принципи – субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування [2].

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Дата звернення 28.04.20)
2. Децентралізація. Міжнародна співпраця. Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/coe> (Дата звернення - 28.04.20)

3. Децентралізація. Офіс реформ Кабінету Міністрів України. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (Дата звернення 28.04.20)

4. Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. URL: <https://rm.coe.int/coe-action-plan-for-ukraine-2018-2021-ukr/1680925bec> (Дата звернення 28.04.20)

5. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (Дата звернення 28.04.20)

СТАНДАРТ NUTS ЯК ОСНОВА ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Гайдар Марія Єгорівна,
аспірантка Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України
e-mail: mariagaidar111@gmail.com

Адміністративно-територіальний устрій країн Європи пройшов складний і тривалий шлях реформування, при цьому, загальна модель реформування, за твердженням Куриляк М. Ю., мала у своїй основі трирівневу систему стандартів територіального поділу країн для статистичних цілей – NUTS, яка забезпечувала уніфікацію основних підходів до європейської регіоналізації [1, с. 71]. Серед причин її прийняття вченими зазначалось розмаїття систем адміністративно-територіального поділу країн ЄС, що надзвичайно ускладнювало як проведення порівняльного аналізу соціально-економічного розвитку та потенціалу регіонів різних держав, так і розподіл структурними фондами фінансових коштів між окремими регіонами [2, с. 33]. При цьому, на сьогодні NUTS можливо розглядати в якості одного із найбільш важливих засобів європейської інтеграції нашої держави. Слід погодитись із Приполовою Л. І. в тому, що враховуючи принципи зовнішньої політики нашої держави, запровадження системи NUTS на території України стає необхідним і неминучим [3].

З урахуванням останніх змін адміністративно-територіальний поділ країни, відповідно до міжнародного стандарту системи NUTS, складається із трьох рівнів: 1) NUTS 1: має включати мінімальну кількість населення 3 млн осіб, максимальна кількість встановлюється на рівні 7 млн осіб; 2) NUTS 2: має включати мінімальну кількість населення тис. осіб, максимальна кількість встановлюється на рівні до 3 млн осіб; 3) NUTS 3: має включати мінімальну кількість населення 150 тис. осіб, максимальна кількість встановлюється на рівні до 800 тис. осіб. До 2003 р. у системі європейської статистики також виділялися рівні NUTS 4 та NUTS 5, які

надалі було визначено об'єктами національної, а не загальносоюзної регіональної політики, і на їх основі були сформовані об'єкти статистики LAU 1 та LAU 2 (local administrative unit), постійне спостереження за якими покладається в межах принципу субсидіарності на національні статистичні органи [4, с. 69].

Слід зазначити, що вітчизняними дослідниками (зокрема, Ганущаком Ю. І., Малиновським В. Я., Штефан В. С. та ін.) вже проведені певні спроби поділу території держави відповідно до стандарту NUTS. Так, наприклад, Штефан В. С. аргументує проведення реформування адміністративно-територіального устрою України в наступному вигляді: NUTS 1 – 27 земель; NUTS 2 – 136 повітів; NUTS 3 – 1400 громад [5]. Не применшуючи важливість здобутків вченої, слід відзначити, що чим більші регіони ЄС (рівні NUTS 1 і NUTS 2), тим коротший період часу необхідний для вирівнювання їх відмінностей. І навпаки – чим менші регіони ЄС (рівень NUTS 3), тим довшим є період часу для досягнення тих же цілей, при цьому при виборі об'єктів вирівнювання бажаним є пріоритет щодо регіонів рівня NUTS 3 [6, с. 77]. Малий регіон не спроможний залучати та реалізовувати потужні можливості. Невипадково в країнах Європи найбільш розвиненими і свого роду двигунами розвитку є найбільші регіони (Баварія у Німеччині; Каталонія, Валенсія та Мадрид в Іспанії; Ломбардія, Сицилія, Венето і Турин в Італії та ін.) [7, с. 74]. Зважаючи на вищезазначене до NUTS 1 запропоновано відносити 7 адміністративно-територіальних одиниць (регіонів); NUTS 2 охоплює 28 адміністративно-територіальних одиниць (областей); NUTS 3 складається із 93 адміністративно-територіальних одиниць (районів). При цьому *об'єднані територіальні громади* (на прикладі Бельгії – рівень LAU – муніципалітети) будуть відноситись до LAU рівня. Після ініціювання процесу об'єднання територіальних громад, наразі вони «мають усі повноваження, щоб функціонувати як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій» [8, с. 35].

При цьому, звичайно, більш точне схематичне зображення поділу території України згідно NUTS буде можливим після проведення всеукраїнського перепису населення згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 09.04.2008 р. № 581-р «Про проведення у 2020 році Всеукраїнського перепису населення» (зі змінами та доповненнями) [9]. Слід зазначити, що хоча відповідні зміни були прийняті 16.12.2015 р., наразі розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено лише проведення пробного перепису населення у грудні 2019 року в Оболонському районі м. Києва та Бородянському районі Київської області [9]. Проведення загальнодержавного перепису населення є давно назрілим питанням, яке в умовах сьогодення отримало нове обґрунтування, оскільки опис демографічної ситуації для кожного

населеного пункту, що входить до об'єднаної територіальної громади має слугувати «основою для визначення стратегічного бачення щодо розвитку ОТГ на відповідний період» [10].

В нашій державі запровадження вищерозглянутого європейського стандарту надасть одразу низку переваг. Так, науковці ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України» стверджують, що саме стандарт NUTS дасть змогу довести хибність багатьох тверджень щодо необхідності федералізації України і дозволить сформуванню ефективну модель регіональної організації влади, що матиме наслідком підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів на локальних рівнях. Саме через стандарти NUTS можна прийти до розуміння можливостей функціонування унітарної держави з більшою ефективністю регіональної організації, ніж у федерації [11, с. 115].

Список використаних джерел:

1. Куриляк М. Ю. Парадигма реформування адміністративно-територіального устрою України на рівні NUTS-1. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1. С. 70-76.
2. Мороз О. Реформування місцевого самоврядування в Україні: євроінтеграційні виклики. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 29-35.
3. Приполова Л. І. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України. *Віче*. 2013. № 12. С. 26-27.
4. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : дис. ... канд. наук з держ. управл. Одеса, 2016. 259 с.
5. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 184-192.
6. Воронов В. В., Лавриненко О. Я. Процессы конвергенции и дивергенции в регионах Европейского Союза: особенности и квалиметрия. *Балтийский регион*. 2013. № 3(17). С. 65-81.
7. Куриляк М. Ю. Парадигма реформування адміністративно-територіального устрою України на рівні NUTS-1. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1. С. 70-76.
8. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 30-39.
9. Про проведення пробного перепису населення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 р. № 504-р. URL: https://www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/2018/kmu_504.pdf (дата звернення: 20.05.2019).

10. Ковшова О. Складаємо План соціально-економічного розвитку ОТГ. *Місьцеве самоврядування*. 2016. № 8. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/august/issue-8/article-20453.html> (дата звернення: 21.05.2019).

11. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Градова Юлія Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцента кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: gradova_julka@ukr.net

Україна, підтверджуючи незворотність європейського курсу, не може залишатись осторонь процесів регіоналізації, які є характерними для європейського співтовариства. Саме інтереси регіонального розвитку мають супроводжувати процес децентралізації в Україні. Регіоналізація представляє собою процес послідовних змін у територіальному поділі країни та його законодавчому закріпленні, для якого характерними ознаками виступають деконцентрація, розподіл повноважень всередині єдиної політичної системи та децентралізація [1]. Конституційна реформа, пов'язана з процесами децентралізації в Україні дещо затягнулась, проте в кінцевому результаті ми маємо отримати перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх. Такий перерозподіл має в першу чергу ґрунтуватись на принципі субсидіарності.

Як зазначалось у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, розвиток України та її регіонів здійснюється під впливом геополітичних та внутрішніх викликів зростання відкритості економіки, що вимагає змін у підходах до стратегічного розвитку регіонів України та визначення цілей державної політики регіонального розвитку на перспективу.

Мета державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення,

додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [2].

Регіональний розвиток має вирішити існуючі проблеми шляхом використання потенціалу регіонів. Регіональна політика дозволяє кожному регіону та громаді ефективно використовувати свій власний потенціал, переваги, ресурси та можливості на користь розвитку та підвищення якості життя людини та відповідно на користь розвитку всієї України – економічно стабільної, політично та соціально згуртованої держави [3].

Так, пріоритетними цілями розвитку Харківської області у найближчій перспективі є: забезпечення високої якості життя населення на всьому просторі регіону; створення чистого оточуючого середовища на всьому просторі регіону; побудова конкурентоспроможної та смарт-спеціалізованої просторової економіки з високою доданою вартістю; забезпечення інвестиційно привабливого клімату в регіоні і створення інноваційної та інвестиційної інфраструктури; забезпечення європейського рівня управління та самоврядування в регіоні [4]. Регіон сам має вирішувати, які напрямки розвитку є найперспективнішими саме для нього, тому стратегія розвитку регіону формується «знизу» провідними спеціалістами даного регіону.

Регіоналізація в Україні має відбутись одночасно з проведенням реформи децентралізації, яка триває ще з 2015 року. 13 грудня 2019 року законопроект щодо децентралізації влади був визнаний Президентом як невідкладний та внесений на розгляд Верховної Ради України. А 17 січня 2020 року проект закону було відкликано, що ще раз підтверджує складність, а іноді і суперечливість даної реформи. Зокрема, критиці піддаються запропоновані зміни щодо посади префекта, який має замінити посаду голови місцевої державної адміністрації. При цьому за даною посадовою особою залишається широке коло повноважень, які дають змогу контролювати роботу органів місцевого самоврядування. Нарікань зазнав і запропонований поділ території держави на такі адміністративно-територіальні одиниці як: громади, округи, області. Немає і єдиного бачення скільки має бути громад за кількістю. Незважаючи на певні протиріччя та розбіжності в суспільстві щодо даної реформи, слід відмітити що в умовах глобалізації регіонам має бути надано широке коло повноважень для більш ефективного управління на місцях.

Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення деконцентрації та децентралізації державних повноважень – їх передачу на місцевий рівень в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку. При цьому деконцентрація передбачає передачу повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади, а децентралізація є логічним продовженням деконцентрації та передбачає передачу повноважень від держави громадам.

Інтеграція України в Європу має супроводжуватись процесами демократизації на місцях, публічним управлінням в інтересах громадян, людиноцентристським підходом при прийнятті як державних, так і локальних рішень. Регіоналізм здатен вирішувати багато складних питань у даному випадку. Історично територія України була поділена між кількома державами, що дало свій відбиток на культуру, традиції, ідеологію в регіонах. Через це часто відбуваються політичні конфлікти і загальнодержавна політика не спрацьовує у всіх регіонах однаково, тому тут потрібно шукати інші підходи. Саме завдяки регіоналізації можливо вирішити певні суспільні потреби, надаючи регіонам право самим вирішувати важливі суспільні питання.

Список використаних джерел:

1. Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах. *Державне будівництво*. 2013. № 1. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf. (дата звернення 20.03.2020).
2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 № 156-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення 21.03.2020).
3. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Projekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf> (дата звернення 22.03.2020).
4. Стратегія розвитку Харківської області на 2021-2027 роки URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1026/102538/files/Стратегія.pdf> (дата звернення 22.03.2020).

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МАЛИХ МІСТ

Євдокимов Сергій Михайлович
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України
e-mail: evdokumow@ukr.net

Відповідне місце у системі населених пунктів держав світу займають малі міста. Україна має великий історичний досвід становлення, розвитку і функціонування малих міст, що передували формуванню державотворчих засад на її територіях, були осередками Магдебурзького права та внесли свій внесок в соціально-економічний розвиток.

Тут варто визнати, що єдиного, уніфікованого поняття малого міста у міжнародних документах не існує, хоча ці та інші синонімічні поняття широко використовуються політиками, дослідниками, представниками

національних та міжнародних організацій. Для прикладу, ООН публікуючи дані про міста, міські райони і сільські місцевості майже повністю покладається на національні визначення цих термінів. У принципах та рекомендаціях ООН вказано, що через різні характеристики міської та сільської місцевості по всьому світу, глобальне визначення зазначених термінів неможливо [1].

В сучасних умовах, розширення міст де-факто в пригородні райони призвело до того, що традиційне розмежування міських і сільських районів стало менш чітким і ця модель була підкріплена складними, такими що перетинаються, міськими системами. Отже, хоча міста часто зображують у вигляді окремих, не пов'язаних пунктів (крапок) на карті, в дійсності вони є все більш пов'язаними [2].

Всесвітня організація об'єднаних міст і місцевих органів влади (United Cities and Local Governments), визначаючи порядок денний для регіонів, сільської місцевості та малих муніципалітетів, що є членами цієї організації зазначає, що регіональні органи влади відіграють вирішальну роль у збалансуванні територій, пов'язуючи міські, приміські та сільські райони, сприяючи соціальній згуртованості та ендегенному справедливому розвитку. Міські поселення не є ізольованими одиницями. Вони вбудовані в територіальні простори і є частиною територіальних систем. Малі міста, у їхньому розумінні, включають будь-який міський центр з населенням менше 50 000 осіб [3].

Дослідниками Л. Декстра та Х. Полменом проаналізовано визначення, які ООН використовує щодо міських територій та методологію для виокремлення міського населення у різних країнах. Так, у Болгарії, малі міста (towns) – це населені пункти, юридично визначені як міські. В Чеській Республіці до міського населення відносяться жителі муніципалітетів, де проживає більш ніж 2000 мешканців. У Німеччині існує визначення комуни з щільністю населення рівною або більшою, ніж 150 жителів на км². В Естонії містянами вважаються мешканці офіційно визначених міських населених пунктів, включаючи міста (cities), міста без муніципального статусу (cities without municipal status) і малі міста (towns). В Іспанії міськими жителями є жителі муніципалітетів з 10000 жителів або більше. У Франції – це жителі громади з певними характеристиками, зокрема ті, де населення складає понад 2000 осіб і будинки віддалені один від одного не більше ніж на 200 метрів [1].

Отже, можемо констатувати, що у різних країнах існують досить різноманітні визначення як населених пунктів, так і інших просторових одиниць, які є складовою адміністративно-територіального устрою держави. При цьому до міського населення можуть відноситися жителі як населеного пункту, так і іншого територіального утворення, інтереси якого представляють органи місцевого самоврядування.

Беззаперечно, що Україні, рухаючись у своєму розвитку в

європейському напрямку, необхідно та доцільно використовувати досвід країн в організації та розвитку територій, які вже мають позитивні досягнення в цій та інших сферах суспільного життя, зокрема і в організації функціонування невеликих міст та приміських територій.

Одним із таких орієнтирів слід вважати міжнародно-правові стандарти (далі – МПС). У доктринально-теоретичному розумінні МПС це правила поведінки, що визнаються державами й іншими суб'єктами міжнародного права в якості юридично обов'язкових [6, с. 24; 7, с.7].

Поняття МПС місцевого самоврядування, їх класифікація, стан імплементації в законодавстві України, вплив на систему національного законодавства, критерії оцінювання ефективності тощо, викликає неабиякий інтерес у науковій літературі. Серед вітчизняних дослідників цієї складної та комплексної проблематики необхідно назвати М. Баймуратова, О. Батанова, О. Балінського, О. Бейко, В. Волкова, Н. Глевацьку, Н. Камінську, В. Кравченка, Д. Мартиновського, М. Пітцика, М. Пухтинського та ін.

У методологічному розумінні необхідно зазначити, що уся сукупність визнаних міжнародним співтовариством правил та принципів, що слугують регулятором взаємовідносин, пов'язаних з функціонуванням територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо і закріплені в міжнародно-правових актах договірного характеру, – є актуальними і для малих міст. Серед них: Європейська (Мадридська) рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р.; Європейська декларація прав міст 1992 р.; Хартія конгресу місцевих та регіональних влад Європи 1994 р.; Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р. (Хабітат II); Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р., прийнята ГА ООН; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту ухвалені на 12-й сесії Європейської конференції міністрів відповідальних за регіональне планування (СЕМАТ) 7 - 8 вересня 2000 року в Ганновері; Лейпцизька Хартія сталого Європейського міста, травень 2007 року; Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 2008 р.; Міська програма для ЄС (оголошена в травні 2016 року в рамках Амстердамського пакту) тощо.

В одному із основоположних міжнародних документів – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, ст. 13 визначено, що принципи місцевого самоврядування, які містяться в ній, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони[4]. Незважаючи на те, що конкретні обставини міст усіх розмірів, селищ і сіл різняться, у Новій програмі розвитку міст ООН (Хабітат III) передбачено, що вона є універсальною за своїм охопленням, ставить на перше місце інтереси людини; захищає планету; і, будучи заснованою на довгостроковій

концепції, викладає пріоритети і дії на глобальному, регіональному, національному, субнаціональному і місцевому рівнях, які уряди та інші відповідні зацікавлені сторони в кожній країні можуть приймати відповідно до своїх потреб [8].

Однак, варто зазначити, що і малим містам у супранаціональних актах окремо відведена досить значна роль. Правила, що безпосередньо мають відношення до функціонування малих міст можемо бачити у міжнародно-правових актах універсального, регіонального, рекомендаційного характеру. Наприклад, у Міжнародній хартії про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) 1987 року прямо вказано, що вона стосується історичних міст, великих і малих, історичних центрів і кварталів з їхнім природним чи створеним людиною оточенням, котрі, крім власних якостей історичного документа, уособлюють цінності, властиві традиційним міським цивілізаціям [5]. Великим і малим містам належить ключова роль в процесі зміни стилю життя населення, моделей виробництва та споживання, просторової структури розселення та розміщення виробництва – це передбачено Ольборзькою Хартією [9, ч. 1].

Деталізуючи та доповнюючи принципи, які визначені у Ванкуверській декларації про населені пункти [10], зміст МПС, що стосуються в тому числі і функціонування малих міст, охоплює низку тематичних блоків. Серед основних: соціально-економічний розвиток, соціальна інтеграція, демографічні зміни, охорона здоров'я, екологія, зміна клімату, енергетика, безпека, транспорт, ефективне використання та збереження природних ресурсів, глобальне партнерство, освіта, ефективне управління, – тобто, всі напрямки місцевого розвитку, що скеровані на створення належної системи забезпечення загальної життєдіяльності локальної територіальної спільноти і кожного з її членів-жителів якісними послугами.

У історичній ретроспективі становлення, удосконалення, реалізація МПС має досить тривалу історію. Успішні країни продовжують на практиці реалізовувати визначені у МПС принципи та програми, а міжнародна спільнота на різних рівнях продовжує розробку нових МПС, скерованих на вдосконалення локального розвитку. Тому, в умовах постійного пошуку оптимального визначення та порядку взаємодії з представниками територіальних громад малих міст України, інших населених пунктів і територіальних об'єднань, законодавцеві, виконавчій владі необхідно враховувати та системно впроваджувати положення МПС із врахуванням національних особливостей, задля успішного досягнення мети побудови правової, демократичної, економічно розвиненої і соціальної держави.

Список використаних джерел:

1. Working Papers. A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy

WP 01/2014. A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. Lewis Dijkstra and Hugo Poelman. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

2. Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs – introduction. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs_%E2%80%94_introduction#Data_coverage_and_presentation

3. The World Organization of United Cities and Local Governments. URL: <https://www.uclg.org/en/agenda/regions-and-small-towns>.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

5. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) 1987 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_761.

6. Баймуратов М.О. Міжнародне право: підручник. Харків: Одіссей, 2001. 672 с.

7. Іванов Ю. А. Міжнародне право. Київ: Вид. Паливода А В., 2004. 202 с.

8. Нова програма розвитку міст, затверджена Генеральною Асамблеєю (A/RES/71/256*). URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Ukrainian.pdf>.

9. Хартії «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборзька Хартія) 1994 р. URL: https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf.

10. Ванкуверська декларація про населені пункти (Хабітат І, 1976 р.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf.

ЛІДЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Кушнірюк Володимир Михайлович,
кандидат психологічних наук,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу,
e-mail: vokush@yahoo.com

Ключовою серед комплексу реформ, що були розпочаті в Україні визначено адміністративну реформу, адже саме реалізація політико-правової діяльності дозволить побудувати більш ефективну систему публічного управління, принципово оновити зміст діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування.

Сьогодні переважна більшість новостворених територіальних громад в Україні, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, не можуть вирішувати питання місцевого значення повною мірою. Причин для цього порівняно небагато (недостатність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури, кваліфікованих кадрів тощо), але їх наявність часто-густо призводить до того, що значна частина сільських та селищних громад «левоу» частку питань місцевого значення не можуть вирішувати належним чином, зокрема, утримувати приміщення та будівлі комунальної власності, здійснювати збір та вивезення побутових відходів, будувати та ремонтувати дороги, забезпечувати благоустрій сільських територій тощо [1, с.39]. Іншими словами, більшість територіальних громад сьогодні стикаються з труднощами ефективного управління.

Приділення уваги питанню лідерства та розвитку лідерського потенціалу сьогодні є очевидним як для державних інституцій так і для органів місцевої влади, які визнають, що їхнє робоче середовище постійно змінюється, і що успіх публічних структур значною мірою залежить від якості їхніх лідерів. Лідерство є сучасною концепцією публічного управління та адміністрування, виступає вагомим важелем не просто для виживання органів місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи, але й інструментом забезпечення спроможності територіальних громад.

У Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214, вказується, що спроможна територіальна громада є така, яка «здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального

господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [2]. Наявність потенційних ознак спроможної територіальної громади здебільшого може «не відчуватися» мешканцями населених пунктів, що входять до складу відповідної громади. Такі ознаки мають кількісні та якісні характеристики, які не завжди є видимі для громадян. Їх можна розглядати як важливі умови здійснення ефективного місцевого самоврядування та забезпечення життєдіяльності громади – це складні щоденні процеси управління, залучення, участі, планування, розвитку, проведення, вирішення, створення, утримання, надання якісних і доступних послуг тощо.

Усі інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб є законними правами територіальних громад. Сьогодні їх існує півтора десятка, усі вони нормативно врегульовані на законодавчому та місцевому рівнях. Для того, щоб інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна було ефективно використовувати, необхідно мати чітке уявлення про їх зміст та логіку використання. І ось тут на реалізацію цих досить не простих завдань на перший план виходять лідери громад, які володіють не тільки відповідними управлінським навичками та знаннями, але й інструментами місцевої демократії та дієвими способами впливу на членів територіальної громади, мають чітке уявлення про їх зміст та логіку використання. Саме на їхні плечі в основному лягає створення, ініціювання, проведення, подання, здійснення законних прав та делегованих повноважень територіальних громад. Лідери здатні наділяти процес управління новим змістом та значущістю, що підвищує якість застосування усіх управлінських інструментів [3, с.74].

Лідери в громадах є тими, хто надихає і залучає до роботи заради громади якнайбільше людей, які мають зрозуміти: місцева влада – це вони самі. І саме їм, а не комусь іншому, вирішувати, куди і як витратити спільний бюджет, як будувати добробут та довіру у власній громаді. Довірливі відносини лідерів і членів громади стимулюють довіру, самоорганізацію, творчість громади, що беруть початок з мотивації до пошуку інноваційних ідей. Реалізація таких ідей змінює громаду, створює її унікальний образ, сприяє впровадженню конкурентоспроможних проєктів, нових стратегій, започатковує партнерські стосунки [4, с.71].

Особливістю такого лідерського потенціалу в громаді є в тому, що ці люди наділені інтелектом, емоційною чутливістю, здатністю до самореалізації та розвитку, і приходячи на службу в місцеве самоврядування - залишаються там на тривалий період, намагаються згуртувати навколо себе однодумців та небайдужих до розвитку громади людей. Тому одним із завдань територіальної громади є забезпечення

органів місцевого самоврядування необхідною кількістю працівників потрібної спеціалізації, відповідного рівня кваліфікації та мотивації для реалізації поставлених цілей, зацікавлених, енергійних та ініціативних людей.

Якщо після об'єднання територіальних громад питання кадрового забезпечення вирішується за рахунок наявних людських ресурсів, які мають чималий досвід роботи в органах місцевого самоврядування чи органах виконавчої влади, то згодом громадам потрібно буде інвестувати у перспективну та ініціативну молодь. Для цього може бути використано можливості навчання з цільовим призначенням за рахунок місцевого бюджету, культивування молодих лідерів громад.

Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні є незворотнім процесом, що вже довели понад 980 громад, і держава створила усі необхідні умови (ухвалила необхідні нормативні акти, здійснює методичну підтримку та фінансове стимулювання), але ж громадам треба самостійно втілювати сучасні лідерські прогресивні управлінські знання та навички задля успіху усієї громади. Вони дозволять закріпити досягнуті результати, вдосконалити стандарти розвитку, підвищити якість життя людей територіальних громад в Україні.

Список використаних джерел:

1. Успішна територіальна громада: будуємо разом / М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева та ін. Харків: Фактор, 2018. 128 с.
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Романовський О., Гура Т. Теорія і практика формування лідера: навчальний посібник. Харків, 2017. 100 с.
4. Обізнані мешканці – сильна громада: навчально-методичні матеріали для місцевих лідерів / В. Петренко, Н. Струк та ін. Івано-Франківськ: ТЗОВ «Цифрові технології друку», 2016. 128 с.

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Марцеляк Світлана Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного і муніципального права
юридичного факультету Харківського
національного університету
імені В.Н. Каразіна,
e-mail: advokat_smm@ukr.net

Становлення України як демократичної, правової, соціальної держави в сучасних умовах зумовлюють необхідність реформування механізму публічної влади. Це пов'язано і з тим, що сьогодні система державного управління та місцевого самоврядування не задовольняє потреб вітчизняного суспільства. Зокрема, функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Ускладнюють розвиток в Україні місцевого самоврядування також такі фактори як: складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок

відсутності повсюдності місцевого самоврядування тощо.

Виходячи з цього потребує подальшого продовження реформа у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка сприятиме вдосконаленню організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посиленню інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування, створенню і підтримці повноцінного життєвого середовища для громадян, наданню високоякісних та доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволенню інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, створенню матеріально-фінансової бази зростання добробуту місцевих громад, підвищенню якості муніципальних послуг, узгодження інтересів держави та територіальних громад тощо.

Важливою складовою такої реформа має бути регіоналізація України. Як зазначається у науковій літературі, регіоналізація - це процес послідовних змін у територіальному поділі країни та його законодавчому закріпленні, для якого характерними ознаками виступають деконцентрація, розподіл повноважень всередині єдиної політичної системи та децентралізація..., процес становлення та розвитку регіонів, як відповідних суб'єктів нижчого за національний рівень, що мають свою незалежну від центральних державних органів систему виконавчої влади та свої самоврядні інституції. Вона об'єднує у своїй цілісності національні, культурні, економічні, політичні явища з власною специфічною забарвленістю, а також систему відносин, котрі здійснюються між людьми, соціальними групами, політичними утвореннями та владними структурами [1].

Процеси регіоналізації в Європі набувають інтенсивного розвитку протягом останніх років. В цьому плані ми можемо назвати приклади Франції, Італії, Польщі та цілого ряду інших європейських країн. Як зазначає П.Ф. Гураль пишучи про регіоналізацію Франції, не дивлячись на порівняно недавнє створення регіонів вони все більшого значення набувають у системі управління і самоврядування. Це пов'язано з двома характеристиками регіонального рівня: розширення компетенції в галузі економічного планування та регулювання і статусом регіону як основного партнера органів Європейського Союзу на інформаційному рівні [2, с. 49].

На сьогодні територія Франції поділена на 12 регіонів із загальним для всіх статусом. Окрім цього, острів Корсика є територіальною спільнотою з особливим статусом та існує декілька заморських регіонів, які є одночасно департаментами і користуються низкою виключень із загального статусу.

Натомість територія Італійської республіки поділена на 20 регіонів (regioni), 5 з них мають особливий статус (statuto speciale), а інші –

звичайний статус. Різниця статусів проявляється перш за все в обсязі повноважень і в особливостях фіксування, а також торкаються культурно-етнічної автономії. У цих питаннях регіони з особливим статусом мають додаткові права.

У Польщі регіонами виступають воєводства. Таких у Польщі сьогодні нараховується 16 (раніше їх було 49). До сфери діяльності воєводств належить вирішення суспільних проблем, які згідно із законом не входять до компетенції гміни та повіту. Компетенція та сфера діяльності самоврядування воєводства не можуть порушувати самостійності одиниць територіального самоврядування нижчого рівня. Самоврядування воєводства не виконує також наглядових та контролюючих функцій щодо них та не є органом вищого рівня в адміністративній ієрархії.

Згідно із Законом «Про самоврядування воєводства» його населення об'єднане в регіональну самоврядну спільноту, яка трактується як організація мешканців даної території – територіальна корпорація. Такі корпорації характеризуються як регіональні, оскільки їх формує регіональна самоврядна спільнота, тобто мешканці даного воєводства, і створюються вони згідно із чинним законодавством.

У Данії виокремлено п'ять регіонів. Основна сфера відповідальності регіонів у цій країні – це охорона здоров'я. Повноваження в цій сфері включають відповідальність за медичну допомогу в лікувальних закладах в т. ч. психіатричну допомогу та медичне страхування, послуги лікарів загальної практики, вузьких спеціалістів тощо. Метою визначення п'яти регіонів у галузі охорони здоров'я є підтримка якості обслуговування пацієнтів за рахунок переваг спеціалізації та забезпечення ефективного використання ресурсів. Видатки регіонів на охорону здоров'я фінансуються через пакетну субвенцію, фонд державної діяльності та місцеве спів-фінансування. Крім цього, регіони також відповідають за регіональний розвиток, функціонування певних соціальних закладів, створення транспортних компаній та низку регіональних завдань, які стосуються природних ресурсів, охорони навколишнього середовища та територіального планування [2, с. 60, 84-85, 119].

Як бачимо, у різних країнах статус регіонів різниться і кожна європейська країна має свій власний досвід регіоналізації, але, як правильно зазначає Н.В. Мирна, спільним є позитивний вплив, який виявляється у внутрішній політичній стабільності, розвитку демократії та наближення до європейських стандартів. Надалі цей автор продовжує: «Підсумовуючи, слід зазначити, що регіоналізація є складним, іноді суперечливим явищем, характерним для більшості країн світу. Протягом багатьох років регіоналізація розглядалася переважно як прагнення регіонів тієї чи іншої країни до самоствердження, до збереження власної етнорелігійної самобутності та протидії надмірної централізації влади з

боку держави. Дослідження сучасних зарубіжних тенденцій регіоналізації показало, що її процеси органічно пов'язані зі світовими та європейськими процесами інтеграції та глобалізації, де регіони як суб'єкти посідають одне з провідних місць. Європейська регіоналізація продемонструвала можливість використання її механізмів як дієвих знарядь у демократизації системи владних відносин через запровадження децентралізації, деконцентрації влади та принципу субсидіарності. Ці компоненти європейської регіоналізації мають виключне значення для широкого запровадження європейського досвіду в умовах українського соціуму, враховуючи власні етнонаціональні, ментальні та культурологічні особливості» [1].

Ми поділяємо цей підхід і вважаємо, що в Україні конституційна реформа у сфері децентралізації влади має ґрунтуватися і на регіоналізації країни. При цьому ми підтримує концепцію тих науковців, які стверджують, що регіоналізації України має виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони як: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь); 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпро; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Удосконалення територіального устрою України необхідно закріпити на рівні Основного Закону, що має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення ефективної муніципальної реформи. При цьому нова система адміністративно-територіального устрою України повинна органічно сприйматись мешканцями, бути стійкою до впливів демографічних та економічних викликів та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті, а також, оскільки ми прагнемо вступити до Європейського Союзу, узгоджуватись із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS, яка дозволяє здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги [1, с. 130-131].

Список використаних джерел:

1. Мирна Н.В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах. *Державне будівництво*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_1_34.
2. Гураль П.Ф. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах: навчальний посібник. Львів: Каменярь, 2017. 153 с.
3. Марцеляк О.В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою як територіальна основа муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої Всеукраїнської науково-практич. конференції* (м. Київ, 6 грудня 2018 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. С. 127-131.

**РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В УТВЕРДЖЕННІ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Нестерович Володимир Федорович,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін Луганського державного
університету внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка,
email: wnester@ukr.net

В Європі важливу роль в утвердженні регіональних міжнародних стандартів місцевого самоврядування відіграє Рада Європи в раках діяльності якої було прийнято низку міжнародних актів у сфері місцевого самоврядування. Важливим поштовхом до вироблення та запровадження загальноєвропейських стандартів місцевого самоврядування стало заснування у 1994 році Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (англ. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe), який складається з 636 членів, що займають виборні посади (депутати регіональних чи муніципальних рад, мери чи президенти регіональних органів влади) та представляють понад 200 000 органів влади в 47 європейських державах [7]. Саме з початком роботи Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи активізувалася і робота щодо встановлення загальноєвропейських стандартів місцевого самоврядування, але з урахуванням специфіки розвитку регіонів та місцевостей.

До числа основних міжнародних актів у сфері місцевого самоврядування, які були прийняті в рамках Ради Європи, слід віднести:

- 1) Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (англ.

European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities) також відому як «Мадридська конвенція» 1980 року [12];

2) Європейську хартію регіонального/просторового планування (англ. European regional/spatial planning Charter) також відому як «Торремолінська хартія» (англ. Torremolinos Charter) 1983 року [13];

3) Європейську хартію місцевого самоврядування (англ. European Charter of Local Self-Government) 1985 року [9],

4) Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (англ. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level) [8];

5) Європейську хартію міст I (англ. European Urban Charter I) 1992 року;

6) Європейську хартію міст II: Маніфест нової урбаністики (англ. European Urban Charter II: Manifesto for a new urbanity) 2008 року [10];

7) Європейську декларацію прав міст (англ. European Declaration of Urban Rights) 1992 року [11];

8) Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (англ. Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) 1994 року [2];

9) Переглянуту Європейську хартію про участь молоді в місцевому та регіональному житті, що не має статусу конвенції (Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life) 2003 року [14].

У рамках діяльності Ради Європи також було прийнято низку міжнародних документів «м'якого права», які стосуються окремих аспектів здійснення демократії на рівні місцевого самоврядування. До числа такого роду актів слід віднести чотири Кодекси, які в різні роки були ухвалені в рамках Ради Європи, та містять найбільш ефективні практики в окремо взятих сферах демократії та стосуються в тому числі й рівня місцевого самоврядування:

1) Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською Комісією 18-19 жовтня 2002 року (англ. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)023rev) [4];

2) Кодекс належної практики щодо референдумів (англ. Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD (2007) 008rev), ухвалений Радою з демократичних виборів 16 грудня 2006 року та Венеціанською Комісією 16-17 березня 2007 року [6];

3) Кодекс належної практики щодо політичних партій (англ. Code of Good Practice in the field of Political Parties, CDL-AD (2009) 002), ухвалений Венеціанською Комісією 12-13 грудня 2008 року [5];

4) Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття

рішень (англ. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1), ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року [3].

Активна робота щодо вироблення європейських стандартів в окремих сферах місцевого самоврядування не обмежується лише Радою Європи, а також триває і поза межами цієї міжнародної організації. Наприклад, у рамках діяльності Європейської конференції з питань стійких міст, яка є однією з платформ Європейського Союзу щодо покращення діалогу між різними рівнями ЄС, у 1994 році було прийнято Хартію європейських стійких міст та містечок на шляху до сталого розвитку (англ. Charter of European Sustainable Cities and Towns Towards Sustainability), також відома як «Ольборгська Хартія» (англ. Aalborg Charter) [1]. У рамках міжнародної мережі «Союз міст Балтії» (англ. Union of the Baltic Cities, UBC), яка об'єднує понад 100 міст-членів регіону Балтійського моря, в місті Росток 13 жовтня 2001 року було прийнято Соціальну Хартію міст-членів союзу Балтійських міст (англ. Social Charter for Member Cities of the Union of the Baltic Cities) [15].

Таким чином, встановлення міжнародних стандартів місцевого самоврядування у рамках Ради Європи здійснюється як нарівні «жорсткого права» (англ. Hard law), що складається з загальнообов'язкових міжнародних договорів, так і «м'якого права» (англ. Soft law), яке включає міжнародні документи рекомендаційного характеру в сфері місцевого самоврядування. У кількісному співвідношенні міжнародних документів «м'якого права» значно більше ніж загальнообов'язкових міжнародних договорів «жорсткого права». Це насамперед обумовлено складністю питань, які слід упорядкувати в єдині міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які б були однаково прийнятні для усіх держав-членів Ради Європи. Складність полягає у тому, що навіть у межах однієї держави, особливо у федеративних та децентралізованих державах, не завжди вдається привести до єдиного знаменника усі питання місцевого самоврядування через їх територіальну, економічну, соціальну, культурну та іншу обумовленість. Тому рекомендаційний характер документів «м'якого права» в сфері місцевого самоврядування є більш продуктивним, гнучким та динамічним, оскільки не потребує складних та довготривалих процедур надання згоди на їх обов'язковість державами як це вимагають міжнародні договори «жорсткого права».

Список використаних джерел:

1. Charter of European Sustainable Cities and Towns Towards Sustainability (Aalborg Charter): approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities and Towns held in Aalborg, Denmark from 24 to 27 May 1994. *European Environment Agency*. URL: www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/charter-of-european-cities-and.

2. Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) adopted on 14 January 1994. *Decisions of the Committee of Ministers of the Council of Europe relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)*, CDLR (94) 8. Strasbourg: Council of Europe, 1994. 11 p.

3. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasbourg, 2009. 17 p.

4. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) [English edition]. Strasbourg, 2002. 33 p.

5. Code of Good Practice in the field of Political Parties (CDL-AD(2009)021) [Or. Engl.]: Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009). Strasbourg, 2009. 59 p.

6. Code of Good Practice on Referendums (CDL-AD(2007)008) [Or. Fr.]: adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 Dec. 2006) and the Venice Com. at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) [English edition]. Strasbourg, 2007. 24 p.

7. Congress of Local and Regional Authorities. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/yerevan/congress-of-local-and-regional-authorities>.

8. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No.144). *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

9. European Charter of Local Self-Government of 1985. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.

10. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/168071a1b5>.

11. European Declaration of Urban Rights of 1992. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/168071923d>

12. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No.106). *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>.

13. European regional/spatial planning Charter of 1983. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804c87cb>.

14. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life / Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Strasbourg, 2015. 58 p.

15. Social Charter for Member Cities of the Union of the Baltic Cities. *Union of the Baltic Cities*. URL: <http://archive.ubc.net/documentation,61,368.html>.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ВТІЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Нікітенко Лілія Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального
права Донецького національного
університету імені Василя Стуса,
e-mail: lilya@donnu.edu.ua

Міжнародні стандарти – це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в рамках міжнародних міжурядових організацій. На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Використання міжнародних стандартів у нормативному регулюванні організації і функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Вхідження України у світове співтовариство як повноправного члена наділило її певними обов'язками з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й у себе в країні. З останнім виникають істотні складності, що зумовлені як важкою економічною кризою, в якій опинилася Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, так і особливостями менталітету народу, який прожив і виростив не одне покоління в умовах тоталітарного мислення, що припускає досить низький рівень і правосвідомості, і правової культури [1, с. 18].

Метою дослідження є з'ясування стану втілення міжнародних стандартів місцевого самоврядування в Україні.

Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року на сьогоднішній день є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, що містить стандарти щодо організації управління на місцях, які є обов'язковими для держав-членів цієї міжнародної організації. Приєднавшись до Європейської хартії, кожна держава зобов'язалась дотримуватися загальноєвропейських стандартів, але при цьому вона має право сформулювати національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій. Положення Хартії були ратифіковані Законом України від 15.07.1997 р. та носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві України. Хартія складається з Преамбули та 18 статей, об'єднаних в три частини: перша частина є основною (статуарною), дві інші носять процесуальний характер [2]. На підставі їх аналізу можна стверджувати, що чинне національне законодавство України про місцеве самоврядування в переважній більшості сприйняло положення Європейської

хартії про місцеве самоврядування.

Другим важливим міжнародним документом у питанні стандартів місцевого самоврядування є Всесвітня декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спілки місцевої влади 26.09.1985 р. і значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії. Особливістю цього документа є виділення питання про міжнародні зв'язки місцевої влади в окремому ст. 10, що, трактуючи в розширювальному аспекті передбачене ст. 9 їхнє право на утворення спілок, включає в нього і право на утворення міжнародної спілки місцевих органів влади. Крім того, передбачається право місцевих влад на підтримку зв'язків з їхніми колегами в інших країнах світу з метою взаємного обміну, співробітництва і сприяння міжнаціональній згоді [3]. Уявляється, що інтенсифікація участі муніципальних спілок України в роботі і заходах МСМВ приведе їх до необхідності активізувати свою діяльність з легалізації положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування всередині країни, зокрема, як у частині розширення компетенційної бази, так і в частині легалізації міжнародного співробітництва. Прикладом виявлення такої тенденції є прийняття Асоціацією міст України в 1997 р. Хартії українських міст, що містить багато положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування.

Аналізуючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування необхідно зазначити, що ще у 1980 р. держави-члени РЄ підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, що врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав-членів цієї організації. Вона стала, по суті, першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевої влади, що має вихід на рішення локальних питань розвитку територій. Ця конвенція набула чинності для України 22.12.1993 р.

У контексті міжнародних стандартів місцевого самоврядування варто згадати Європейську хартію урбанізму 1993 р. Характерною рисою цього досить обсягового документа є наявність і обґрунтування принципів ефективного міського управління і місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ.

Особливий інтерес для органів місцевого самоврядування України має Європейська декларація міських прав 1992 р.. Цей документ є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах. Крім того, він є своєрідним кадастром міських прав, що, як уявляється, обов'язково має знайти свій відбиток і закріплення в хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку. Положення Декларації міських прав мають бути сприйняті органами місцевого самоврядування міст України.

Важливе значення для системи місцевого самоврядування України

мають принципи, що містяться в Європейській хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 р.. Вбачається, що глибоке вивчення змісту і шляхів реалізації принципів, які містяться в цій Хартії, дуже актуально для державних органів і органів місцевого самоврядування нашої країни у світлі реалізації Концепції державної молодіжної політики в Україні, в якій знайшли свій відбиток її локально-регіональні аспекти. Тим більше, що Хартія в даний час відкрита для підписання і Україна як держава-член РЄ має буде до неї приєднатися і закріпити ці міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування в національному законодавстві.

У лютому 1992 р. РЄ було прийнято Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, що передбачає не тільки заходи для прискорення інтеграції громадян іноземних держав, які правомірно перебувають і мешкають на території іншої держави, в життя територіальної громади, а й наділяє таких осіб правом обирати і бути обраними в місцеві органи самоврядування.

У жовтні 2000 р. РЄ прийняла Європейську ландшафтну конвенцію, в якій закріплюється роль місцевих співтовариств і органів місцевого самоврядування з використання, формування і збереження ландшафтів. Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється і легалізується новий предмет ведення територіальних громад і органів місцевого самоврядування. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетенційної бази місцевого самоврядування. Конвенція набула чинності для України 01.07.2006 р.

Отже, міжнародні стандарти місцевого самоврядування містяться в таких документах міжнародного значення, а саме: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами 1980 р. (набула чинності для України 22.12.1993 р.), Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. (набула чинності на території України 1.01.1998 р.), Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська декларація прав міст 1992 р., Європейська хартія урбанізму 1993 р., Європейська Хартія міст 1992 р., Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні 1992 р., Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні 1992 р., Європейська ландшафтна конвенція 2000 р. (ратифікована Україною 07.09.2005 р.) тощо. Слід зазначити, що виключно важливе значення серед названих документів має Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи з питань організації місцевої влади на засадах місцевого самоврядування. Хартія формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. Чинне національне законодавство України про місцеве самоврядування в переважній більшості сприйняло положення Хартії, але є декілька питань, які потребують узгодження: 1) визначення місцевого самоврядування

Конституцією України і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та Хартією певним чином відрізняються; 2) ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає ч. 2 ст. 3 Хартії. В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівні належать до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування». З'ясовано, що Україною ратифіковано багато з перелічених вище документів, що є свідченням того, що наша держава сприймає і визнає міжнародні стандарти місцевої демократії, має бажання приєднатися до сім'ї європейських народів [4, с. 14]. На порядку денному набуття чинності в Україні мають бути інші, ще не ратифіковані, документи. Реформування місцевого самоврядування необхідно проводити із загальновизнаних стандартів: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства і кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і регіонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності в наданні державних і громадських послуг населенню.

Список використаних джерел:

1. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст.249.
3. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р. URL: <http://www.deerfinance.ru/finances-4680-1.html> (дата звернення 05.04.2020).
4. Петришина М. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Пасічник Юрій Васильович,
доктор економічних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
фінансово-кредитної та податкової політики
Національного наукового центру
«Інститут аграрної економіки»,
e-mail: y.v.pasich@gmail.com

Динамічний суспільний розвиток України у першій чверті ХХІ ст. обумовлюється децентралізацією управління, зокрема фінансового. Саме такий напрям розвитку позитивно зарекомендував себе в розвинених країнах. Водночас, незважаючи на намагання державних органів влади всіх рівнів сформувавши оптимальну схему управління, в тому числі надаючи розширені повноваження на місцевому рівні, позитивних результатів не досягнуто. Проблеми, які виникли на початку 2020 р, і які, в основному, спровоковані коронавірусом, висвітлили низку проблем на місцевому рівні, зокрема недостатнього фінансового забезпечення медичних закладів.

Зазначимо, що теоретичною, зокрема юридичною основою розвитку місцевого самоврядування в Україні є Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року, дата підписання – 15.10.1985, дата підписання від імені України – 06.11.1996, дата ратифікації – 15.07.1997, дата набрання чинності для України – 01.01.1998) [1, С.12-20].

Протягом періоду незалежності науковцями різних напрямів, зокрема юридичного та фінансового, запропоновано відповідні теоретичні конструкції щодо децентралізації функціонування органів влади, зокрема фінансового змісту, проте значних успіхів не досягнуто. Так, одну із актуальних проблем виокремлює С. Серьогіна: «На сьогодні питання муніципально-правових відносин в Україні регулюються кількома тисячами нормативно-правових актів різної юридичної сили,...у правовій системі країни зберігаються до 60% заборонних норм (при світових стандартах – до 18%), і головне, ця тенденція, у всякому разі у сфері публічного права, зберігається» [2, с.45].

Нині вирішення завдань фінансової децентралізації пов'язується із реалізацією окремих реформ, зокрема адміністративно-територіальної, про що зауважує А. Матвієнко: «За певного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і

матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого населення» [3].

Пропонуючи основні вектори вирішення завдань територіальної громади М. Воронов зазначає: «На нашу думку, ключовим завданням сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є надання територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування, реального інструментарію для реалізації свого необмеженого потенціалу, створення належних умов щодо можливості залучення громадськості до процесу підготовки та вироблення рішень представницьких органів місцевого самоврядування» [4, с.36].

Для формування ефективних процесів децентралізації, в тому числі і фінансових, необхідно дотримуватись рекомендацій центральних європейських організацій. Фахівцями Інституту законодавства Верховної Ради України підготовлена збірка актів європейського права, які закріплюють засади процесів децентралізації та регулюють окремі питання місцевого самоврядування як у рамках європейських організацій, так і в окремих країнах Європи, зокрема: Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 79(2000) «Фінансові ресурси місцевих органів влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність» від 25 травня 2000 року та інші [1]. Подамо окремі рекомендації зазначених організацій щодо фінансової децентралізації. Так, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи гес(2005)1 про фінансові джерела органів місцевої і регіональної влади (прийнята 19 січня 2005 року на 912-му засіданні заступників міністрів) зобов'язує уряди держав-членів: 1) забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між усіма ланками управління, враховуючи повноваження, визначені для кожної з цих ланок, та зміни в цих повноваженнях, а також економічні умови; 2) гарантувати органам місцевої влади систему фінансування їхніх видатків, що ґрунтується на таких принципах: - ресурси органів місцевої влади та їхнє призначення мають відповідати вимозі ефективного здійснення їхніх [1, с.242].

Визначимось, наскільки ефективно реалізуються процеси фінансової децентралізації в Україні (табл.).

Таблиця. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні

Рік	Доходи		Видатки	
	млрд грн	% від Зведеного бюджету	млрд грн	% від Зведеного бюджету
2014	101,1	22,2	223,5	42,7
2015	120,5	18,5	276,9	40,7
2016	170,7	21,8	346,3	41,4
2017	229,5	22,6	490,1	46,4
2018	263,5	22,2	563,2	45,1
2019*	291,0	22,3	630,0	42,0

Джерело: [5, с 215-216, 6]. *Примітка: дані за 2019 р подано наближено

Аналізуючи власні фінансові ресурси місцевих органів влади, які є основою регіонального (обласного, районного, міського, об'єднаних територіальних громад) соціально-економічного розвитку, зазначимо, що реальної фінансової децентралізації ще не відбулося. Абсолютне збільшення видатків місцевих бюджетів реалізується, в основному, за рахунок міжбюджетних трансфертів, орієнтовні обсяги яких протягом 2014-2020 рр сягали 50 %. Збільшення дотацій із Державного бюджету, передусім, супроводжується «навішуванням» на місцеві бюджети додаткових повноважень. Аналізуючи ці статистичні дані доходимо висновку про тотальну залежність місцевих бюджетів від дотацій із Державного бюджету, що підтверджується висновком фахівців Верховної Ради України: «У держбюджеті на 2019 рік передбачено 44 окремі субвенції на загальну суму 262.4 млрд грн. «Найдорожчими» серед них є: освітня субвенція (69.6 млрд грн), субвенція на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям (63.0 млрд грн), медична субвенція (55.7 млрд грн), субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату природного газу (35.1 млрд грн) та субвенція на будівництво автомобільних доріг (14.7 млрд грн.) [7].

Отже, для впровадження ефективної фінансової децентралізації необхідно реалізувати запропоновані заходи за такими напрямками.

I. Теоретико-методологічний.

1. Розробити доктрину фінансової децентралізації у структурі загальнодержавної децентралізації, яка має включати: узгодженість вітчизняних положень із відповідними правовими актами центральних європейських органів влади; науково-обґрунтовану нормативно-правову базу, де мають бути відображені повноваження місцевих органів влади, нормативи фінансового забезпечення цих повноважень, відповідальність посадових за прийняття фінансових рішень; чіткі терміни реалізації розпочатих реформ, зокрема адміністративної, фінансової системи, очікувані результати.

2. Власні фінансові ресурси територіальної громади, загалом, повинні повністю задовольняти покладені на неї повноваження, міжбюджетні трансферти мають використовуватись на інноваційні проекти, які узгоджуються із загальнодержавними програмами.

3. Формування та використання фінансових ресурсів в територіальних громадах має відбуватись із залученням науковців, розробка планів та бюджетних програм – із залученням громадськості, прозорості діяльності та звітності посадових осіб.

II. Прагматичний.

1. З метою ефективного використання ресурсів територіальної громади доцільно формувати її плани розвитку на період каденції відповідних депутатів із щорічним уточненням. В цих планах повинно бути враховано всі наявні ресурси територіальної громади, створення

переробних підприємств, впровадження новітніх технологій, орієнтація на експортні поставки.

2. Оптимальне використання наявних фінансових ресурсів, зокрема при реалізації бюджетних програм, встановленні посадових окладів та умов преміювання щодо штатних працівників органів місцевого самоврядування, притягненні до відповідальності, зокрема карної, працівників, що здійснювали регулярні перевірки у випадку приховування нецільового або завищеного використання коштів територіальної громади.

Реалізація пропонованих заходів має сприяти розгортанню процесів фінансової децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Досвід децентралізації у країнах Європи / заг. ред. В.Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. 766 с.

2. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3. С. 43-48.

3. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Віче*. 2008. № 10. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/959/> (Дата звернення 21.03.2020).

4. Воронов М.М. Форми локальної демократії: загальна характеристика і актуальні проблеми вдосконалення законодавства. *Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна. Серія : Право*. 2016. Вип. 21. С. 36-40.

5. Статистичний щорічник України за 2018 рік. Державна служба статистики України. За редакцією Вернера Ігоря Євгенійовича. 482 с.

6. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/> (Дата звернення 23.03.2020).

7. Аналіз проекту бюджету за видатками на 2019 рік. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/vydatky-derzhbjudzhetu-2019-1.pdf>. (Дата звернення 23.03.2020).

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Пилаєва Вікторія Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: pylaievaviktoriiia@gmail.com

Участь громадськості в процесі прийняття політичних рішень є важливим елементом сучасного демократичного суспільства та флагманом суспільної довіри. Місцеве самоврядування - це фундамент та найближчий до громадян рівень, який покликаний забезпечити високі показники участі кожного у формуванні регіональної та місцевої політики в країні.

Впровадження політики децентралізації, яка виступає невід'ємним елементом структури «Good Governance» Європейського Союзу, з одного боку, виявила свої позитивні наслідки, а з іншого, продемонструвала гостру необхідність впровадження з боку представників влади на місцях інструментів заохочування та практик сприяння залучення громадян, серед іншого за допомогою громадських організацій.

Побудова ефективної та дієвої структури залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень на місцевому рівні передбачає, перш за все, розробку та закріплення нормативно-правової бази, спроможної забезпечити необхідних рівень правової регламентації та охорони в умовах сьогодення. Саме тому, при розробці законодавчої бази на національному рівні країни-учасниці ЄС, спираються на міжнародні норми та стандарти участі громадян викладені в документах, прийнятих на рівні Європейського Союзу.

Основними актами, що забезпечують гарантії, пов'язані з участю громадян, є Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, що захищає свободу вираження поглядів та свободу зібрань та об'єднань (ст.10 та11)[1], Європейська хартія місцевого самоврядування (п. 2 ст. 3 стосується зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян)[2] та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування (п. 2 а ст.2 гарантує право на участь у справах місцевої влади) [3].

Важливе місце серед актів посідає Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому суспільному житті, яка встановлює, що уряди держав-членів мають розробляти, як у найбільш населених міських центрах, так і в сільській

місцевості, форми сусідської демократії, що надають громадянам інструменти більшого впливу на діяльність муніципалітетів та сприяють створенню на муніципальному рівні органів, що складаються з обраних представників, покликаних виконувати дорадчі, інформаційні функції та делеговані виконавчі повноваження [4].

Окремо необхідно відмітити, введені Конвенцію про доступ до офіційних документів мінімальні стандарти права доступу до інформації, що зберігається державними органами, особливо для осіб, що діють в інтересах суспільства. Статтею 10 Конвенції закріплено, що «за власною ініціативою, якщо це доречно, в інтересах сприяння прозорості та ефективності державного управління та заохоченню до поінформованої участі громадськістю, державний орган вживає усіх необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які стосуються питань загального інтересу» [5].

Необхідно відмітити розроблений Європейською Комісією Кодекс належних практик НГО щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень [6], в якому розроблено рівні та матриця процесу залучення. Кодекс зосереджений на структуризації залучення, в якому велику роль відіграють представники НГО, з метою залучення широкої громадськості та окремих людей. Структура участі громадян включає територіальні та урядові виміри: національний, субнаціональний та місцевий рівень. Виділення участі НГО у процесах прийняття політичних рішень на всіх рівнях також була визнана Посібниками Венеціанської комісії щодо свободи асоціацій від 2015 [7] та КМ/Рекомендацією (2007) щодо правового статусу неурядових організацій [8], яка закріплює зобов'язання держав відносно закріплення механізмів забезпечення ефективною та без дискримінаційної участі НГО в побудові діалогу та проведенні консультацій з питань місцевої політики. Встановлено, що під час розробки проектів нормативно-правових актів в сфері регулювання регіональної та місцевої політики, консультування з НГО є обов'язковою умовою легалізації актів.

Крім вище зазначених актів, відмічаємо Рекомендацію СМ/Rec (2009) 2 Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу політики залучення на місцевому та регіональному рівнях [8], яка закріплює інструменти самооцінки участі громадян на місцевому рівні.

Конкретні вказівки щодо впровадження та розвитку електронної демократії, як засобу участі громадян, в тому числі на місцевому рівні, була визнана Рекомендацією СМ/Rec (2009) Комітету Міністрів державам-членам про електронну демократію [9].

Рада Європи також розробляє стандарти участі окремих категорій осіб у громадському житті: Рекомендація СМ/Rec (2011) Комітету Міністрів державам-членам щодо участі осіб з обмеженими можливостями в політичному та громадському житті [10]; Декларація про рівність між

жінками та чоловіками як основний критерій демократії[11]; Рекомендація СМ /Rec (2004) 13 Комітету міністра до держав-членів щодо участі молоді в місцевому та регіональному житті [12]; Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні[13].

Рада Європи взяла на себе зобов'язання заохочення місцевої демократії та розробила європейські стандарти участі громадян у процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні, ключові з яких закріплені у наведених актах. Крім того, необхідно зазначити, що залучення громадськості до процесу вироблення місцевої політики регулюється розгалуженою системою тематичних законів країн Європи. Правила та положення забезпечення участі громадськості в процесі розробки державної політики деталізуються та закріплюються у нормативно-правових актах та документах рекомендаційного характеру, що прийняті на національному рівні органами публічної влади країн-учасниць ЄС.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
2. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, ETS No.122, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
3. Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS 207 – Local Self-Government (Protocol), 16.XI.2009, URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>.
4. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life URL: <https://rm.coe.int/16804f513c>.
5. Convention on Access to Official Documents1 Council of Europe, Convention on Access to Official Documents 2009. URL: <https://rm.coe.int/1680084826>.
6. Code of good practice for civil participation in the decision-making process. Conf/ple (2009) code1. 2009. URL: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil--participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>.
7. OSCE-ODIHR – Venice Commission, Guidelines on Freedom of Association,2015.URL:https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=EN;
8. Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. URL: <https://www.osce.org/odihr/33742>.
9. Recommendation CM/Rec (2009)2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and

participation policies at local and regional level. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1979.

10. Recommendation CM/Rec(2011)14 / Recommendations from the Council of Europe to European governments / How to make sure people with disabilities can take part in political and public life. URL: <https://rm.coe.int/16805a2a5b>.

11. Council of Europe: Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy MEG-4(1997)018. 17 Council of Europe, The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. URL: <https://rm.coe.int/168070cfb0>.

12. Recommendation CM/Rec (2004)13 of the Committee of Minister to member states on the participation of young people in local and regional life;

13. Council of Europe, The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

СЕКЦІЯ 4
КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ЩОДО ПРАВОСУДДЯ:
ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ, НАЯВНІ ПРОБЛЕМИ
І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

**РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДАРНOSTІ НА ПРИКЛАДІ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХЕРСОНСЬКОЇ
ОБЛАСТІ**

Андрійовський Ілля Ілліч,
здобувач ступеня вищої освіти магістр
Навчально-наукового інституту заочного
та дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ
e-mail: andriyovskiy12345@gmail.com

Інститути громадянського суспільства є невід'ємною складовою всіх демократичних держав світу та виступають одним із суб'єктів, який формує суспільне, економічне, політичне та культурне життя певної об'єднаної територіальної громади. Громадськість відіграє важливу роль у формуванні плюралізму суспільного життя і завдяки своїй активності та пасіонарності має значний політичний вплив. У статті ми розглянемо інститути громадянського суспільства не як делегованих провладних суб'єктів у представницькому органі місцевого самоврядування відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», а унормовану систему суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови держави та розвитку потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць шляхом взаємодії з органами державної влади, як представники громадських організацій [1, с. 5]. Форму ефективної взаємодії та співпраці громадськості та органів місцевого самоврядування через принцип субсидіарності дозволяють ефективно реалізовувати Конституція України ст. 5 та Європейська Хартія місцевого самоврядування ст. 3, яка ратифікована в Україні, і зазначає, що це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення і принцип передбачає вирішення господарських, суспільних, культурних, соціальних та інших питань громади [6, с. 2], [3, с. 2]. З метою вирішення господарських, економічних та культурних питань громади інститути громадянського суспільства взаємодіють з державними органами за допомогою наступних правових форм: залучення інститутів громадянського суспільства до

надання соціальних послуг, здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики, проведення органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо [2, с. 2]. У національному законодавстві відсутня категорична імперативна норма про залучення інститутів громадянського суспільства для вирішення певних питань господарського, економічного плану, які мають важливе значення для життєдіяльності району використовуючи громадський потенціал, наприклад, у формі громадської ради, консультативно-дорадчого чи експертного органу. Одним з головних, на нашу думку, питань участі громадськості у функціонуванні об'єднаної територіальної громади як територіально-адміністративної одиниці, є певною мірою уникнення формалізованої складової у залученні інститутів громадянського суспільства до вирішення того чи іншого питання, враховуючи національну політичну культуру, у цьому випадку проформа фактично і забезпечує передбачені гласність, відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, але не передбачає ефективну паритетну співпрацю громадськості та державних органів у реалізації проектів спрямованих на покращення життя громади. Наприклад, з метою покращення правових форм взаємодії громадськості та державних органів в Україні впроваджений проект Організації Об'єднаних Націй «Громадянське суспільство для розвитку демократії та прав людини в Україні» в якому пропонуються наступні кроки для підвищення ефективності кооперації громадськості та влади: розроблення комунікаційної стратегії взаємодії органів влади з громадськістю, посилення використання соціальних мереж як каналу інформування та консультування з представниками громадськості, покращення прозорості формування консультативно-дорадчих органів, висвітлення їх діяльності та сприяння звітуванню перед громадами, запровадження щорічного публічного звітування органу влади про підсумки своєї роботи щодо залучення громадськості до прийнятих рішень, систематичне інформування про наявні механізми залучення громадськості [7, с. 1].

Формуючи однозначно проєвропейський вектор руху у питанні відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування

політичне життя об'єднаної територіальної громади має будуватися на принципах партисипативної демократії, яка передбачає процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування відповідних політичних систем, а державні інститути є сильними та дієвими оскільки в повній мірі відповідають суспільним запитам та діють винятково в інтересах громади, людини та громадянина і підвищення загального добробуту країни, а не є секуляризованими елементами постійного конфлікту та соціального напруження, і як наслідок несприйняття громадою певних рішень, які були прийняті без врахування їх думки та не в їх інтересах [1, с. 6]. З метою наведення конкретних прикладів правоспроможності місцевих громад та реалізації принципу субсидіарності у тісній взаємодії з громадськістю звернемось до прикладу Херсонської області. На території Херсонщини станом на січень 2020 рік утворено 34 об'єднані територіальні громади. Визначення правових, соціальних, економічних потреб громади дозволяє визначати програма «U-LEAD з Європою, яка реалізовується з допомогою громадськості та державних органів [8, с. 1]. Багатовекторність діяльності суб'єктів громадянського суспільства доволі широка - актуальними є питання охорони довкілля, які передбачені Конвенцією про доступ до інформації, участю громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля ст. 6 якої передбачає активну взаємодію органів влади та громадськості [5, с. 3]. Такий ефективний симбіоз був реалізований на території Станіславської об'єднаної територіальної громади на Херсонщині, де завдяки ініціативній роботі громадськості та впевненій підтримці влади, впроваджено сучасний компонент охорони довкілля, через сортування сміття та розвиток безпечного рекреаційного туризму, який дозволяє здійснити географічне розташування ОТГ [8, с. 3].

Важливий безпековий компонент «safety space» за плідної співпраці інститутів громадянського суспільства та влади стало можливим впровадити у Музиківській, Тавричанській та Виноградівській об'єднаних територіальних громадах та с. Стара Збур'ївка. За допомогою громадських організацій вдалося активізувати членів малих громад з метою самостійного вирішення проблем громадської безпеки на системному рівні та запровадити для охорони громадського порядку «шерифів» з числа жителів громади, які мають авторитет, відповідні знання та досвід. Це власне є прототип муніципальної поліції, яка обслуговує не інтереси винятково певної стратифікованої групи населення, а забезпечує порядок на території та охороняє права та свободи людини та всієї громади, адже оцінку їх роботі надає населення, яка фактично і є їхнім роботодавцем [9, с. 1]. Саме сервісна функція надання якісних правоохоронних послуг і повинна превалювати у такого органу правопорядку як поліція у значенні категорія державних органів та служб з охорони правопорядку у територіальній одиниці. До функцій «шерифів» об'єднаної територіальної

громади входить патрулювання вулиць, охорона комунальних об'єктів та приватних будинків, виявлення порушень у сфері благоустрою тощо. Задля їх ефективної діяльності, звісно, необхідна чітка законодавча база з вичерпним переліком повноважень, функцій, прав та обов'язків.

Отже, наразі фактично за відсутності чітких політико-юридичних основ взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування вдається реалізовувати конкретні проекти в об'єднаних територіальних громадах на території Херсонської області, які в повній мірі відповідають поняттю субсидіарності та є орієнтованими на людину та громаду. Одним з головних завдань, які допоможуть врегулювати взаємодію інститутів громадянського суспільства та державних органів є вироблення чіткого законодавчого підґрунтя, яке допоможе покращити реалізацію принципу субсидіарності в об'єднаних територіальних громадах та дозволить підвищувати рівень розвитку людського потенціалу та економічний добробут.

Список використаних джерел:

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В.С., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. Київ, 2017. 129 с.

2. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення від 3 лютого 2011 р. / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>

3. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25.06.1998. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

6. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/96-80>.

7. Офіційний сайт UNDP Україна. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/report-on-CS-State-bodies-cooperation.html

8. Офіційний сайт Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0552/gromadu>

9. Офіційний сайт Шерифи для громад. URL: <https://sheriffua.org/about>.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДОМІНАНТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА РЕАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ДЕРЖАВІ

Арабчук Ярослав Ілліч,
кандидат філософських наук, доцент,
Заслужений економіст України,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу,
e-mail: yaroslav.arabchuk@gmail.com

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до формування державної політики, пошуку механізму реформування місцевого самоврядування та корінних змін у діяльності місцевих органів публічної влади.

Стан регіонального та місцевого самоврядування беззаперечно є фундаментом в становленні України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, умовою для динамічного, збалансованого розвитку, забезпечення соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити його дієвість. Місцеве самоврядування, як зазначено в статті 140 Конституції України. – це право територіальної громади-жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста-самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, с.66]. Отже місцеве самоврядування ми маємо розглядати як процес діяльності державних та місцевих органів публічної влади, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян які здатні розв'язати проблеми регіонального та місцевого значення. «Місцеве самоврядування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, але досі не виконує повною мірою відповідні функції» [1]. Організація вітчизняного місцевого самоврядування продиктована швидше політичною доцільністю, аніж природною потребою населення України. Місцеве самоврядування в Україні, на жаль, переважно лише декларувалося, а зараз установилися лише його окремі елементи, утвердження принципів якого шляхом децентралізації влади в умовах радикального реформування всього суспільства може стати важливим чинником його демократизації, що в світі є обов'язковою умовою існування демократії. Оскільки існуючі механізми розвитку місцевого

самоврядування сьогодні не забезпечують отримання необхідних соціальних та економічних результатів тому дедалі більшого значення набуває використання нетрадиційних ресурсів формування та актуалізації трансформаційного потенціалу місцевого самоврядування. Вибраний Україною курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити його дієвість. Саме врахування принципів «належного врядування» дозволяє модернізувати діяльність органів місцевого самоврядування та, на відміну від «традиційної» моделі, дає можливість громаді займатися плануванням й управляти власними повноваженнями, підвищує зовнішню ефективність діяльності влади, забезпечує громадську довіру до органів місцевої влади через прозорі процеси, підзвітність і демократичний діалог.

Розглядаючи концепції побудови влади на місцях В.Скрипничук стверджував, з чим погоджуємось і ми, що основними теоріями слід визнати громадівську і державницьку. Саме вони головним чином впливали і продовжують впливати на ту чи іншу модель місцевого самоврядування, визначаючи тим самим рівень демократичності суспільства. Адже в їх основі лежать принципово різні підходи щодо здійснення публічної влади на місцевому рівні, що визначаються протилежними баченням природи самого інституту місцевого самоврядування, його місця в системі публічної влади. Інші теорії є певною комбінацією елементів цих двох теорій, що певним чином пристосовуються до відповідних суспільно-політичних трендів, історичних та національних традицій держав [4, с.17].

Єдиної європейської моделі організації публічної влади на місцевому рівні не існує. Муніципальні системи розвивалися і розвиваються у складних політичних та економічних умовах, долаючи внутрішні протиріччя та відображаючи специфічні традиції держав, ментальність і культурний рівень народів. Але очевидним є те, що провідним трендом в сучасних демократіях є зростання ролі саме базового рівня муніципальної влади, що знаходиться найближче до людей та безпосередньо вирішує питання локального значення [4, с.45]. Якщо таку тенденцію успішно долають найбільші країни Європи, схожих з Україною за основними параметрами (розмір території, кількість населення, форма державного устрою), Франція, Польща, Італія, Іспанія, Велика Британія, Німеччина то в Україні існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують на території юрисдикції органів місцевого самоврядування не відповідає сучасним потребам. «Це, підкреслює, В. Колтун, стосується як системи місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України» [2].

Відродно, що дискусії на тему регіональної політики та реформи місцевого самоврядування, що тривають десятиліттями, набули практичного характеру. Сьогодні Україна спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії, яка не можлива без децентралізації влади. відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Підтвердженням цього стало визначення в програмних документах Президента, Уряду та Верховної Ради України пріоритетів серед яких - децентралізація влади, передача фінансових ресурсів та зміцнення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад. Впровадження інструментів місцевого самоврядування вирішуються саме в процесі діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадою під час безпосереднього надання муніципальних послуг та реалізації управлінських рішень, а урахування принципів «доброго врядування» дозволяє модернізувати діяльність органів місцевого самоврядування та на відміну від «традиційної» моделі дає можливість громаді займатися й управляти власними повноваженнями, підвищує зовнішню ефективність діяльності влади, забезпечує громадську довіру до органів місцевої влади через прозорі процеси, повноваження, відповідальність і підзвітність, а також демократичний діалог.

Однією із причин незадовільного стану розвитку місцевого самоврядування в Україні вважається недостатній рівень його правового забезпечення, насамперед низька якість законів, не природно велика кількість підзаконних актів, відсутність системності у їх напрацюванні. Конституційно задеклароване в Україні (ст. 7) гарантування місцевого самоврядування у понятійному аспекті законодавцем не деталізується і, саме розмитість цього поняття є одною із причин для доволі умовного сприйняття місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Зазначена вище стаття Конституції стверджує: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування» [3]. Цю норму правники трактують таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом затвердження такого скасування всеукраїнським референдумом.

Відсутність обумовленого поняття гарантування місцевого самоврядування, різне тлумачення його змісту на нашу і, думку правників, негативно позначається на його існуванні загалом, а це накладає серйозні обов'язки на законодавця, який має передбачити достатньо глибоке і повне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Але окрім проблеми недостатнього рівня правового забезпечення,

існує ще одна, не менш важлива проблема, яка, на нашу думку, теж негативно впливає на функціонування місцевого самоврядування в Україні, - це порушення принципу законності. Порушення, яке, на жаль, починається з верхніх ешелонів влади і завдає непоправної шкоди формуванню громадянського суспільства та правової держави, які є сприятливим природним середовищем зародження місцевого самоврядування. Нині українське суспільство зникає до того, що на рівні Верховної ради, Президента та Кабінету Міністрів України – владного олімпу – порушуються чинні Конституція та закони: про оплату праці і пенсії, про індексацію грошових доходів громадян; про соціальний захист; про освіту та охорону здоров'я, оподаткування тощо. тобто закони, які спрямовані безпосередньо на забезпечення життєдіяльності, гідності людини, які відповідно до статті 3 Конституції України визнаються найвищою соціальною цінністю і має становити головну мету діяльності української соціальної, правової держави» [3].

Саме запровадження політики децентралізації в Україні є дієвим чинником стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Але реалізація бюджетної децентралізації має спиратися на адміністративну реформу в Україні та нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як діяльність щодо надання ефективних державних та місцевих суспільних послуг.

Список використаних джерел:

1. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НДУ, 2010. 312 с.
2. Колтун В.С. Темпоральна парадигма діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис. докт.наук з держ.упр.: 25.00.04. Київ: Нац. акад. держ.упр. при Президентові України, 2015. 462 с.
3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Місцеве самоврядування в Україні: Наавчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / за заг. ред. В.М.Скрипничука. Івано-Франківськ: Місто-НВ. 2013.785 с.

ЛЮДИНОРОЗМІРНІСТЬ ЯК КОНСТИТУЮЮЧА ЗАСАДА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Боярський Олександр Олександрович,
кандидат юридичних наук,
суддя міського суду
м. Білгород-Дністровський Одеської обл.,
докторант Інститут законодавства
Верховної Ради України
e-mail: Al.boyarskiy2016@gmail.com

Вивчення процесів становлення, функціонування і розвитку людських поселень, інституціоналізації їх управлінського потенціалу в історичній ретроспективі, – демонструє та свідчить, що місцеве самоврядування (далі – МСВ) стає природним інститутом, що виникає в об'єктивних умовах існування людської цивілізації, її протистояння складним умовам навколишнього природного середовища, природним та техногенним катастрофам, набуваючи характеру екзистенційності та універсальності, причому, як з точки зору можливості фізичного збереження людей та їх спільнот, тобто всієї людської популяції, так й з позицій подальшого розвитку досліджуваних суб'єктів в ординарних та екстраординарних умовах функціонування державності. Звідси виникає обґрунтований висновок про те, що МСВ є людинорозмірним феноменом, в рамках якого людина може не тільки існувати, діяти та розвиватися, а й співвідноситися з соціумом та державою. Цей висновок підтверджується дослідженням теоретичних підходів до визначення системи координат «децентралізація – людина» в умовах демократичної правової державності, яка сьогодні складає основоположну ідею муніципального реформування в рамках становлення та розвитку українського конституціоналізму та української державності.

Необхідно зазначити, що виникнення висновку щодо людинорозмірності феноменології і самого феномену МСВ підкріплюється та посилюється не тільки історичним дискурсом, а й низкою критеріальних ознак, що мають системний, онтологічний, гносеологічний, аксіологічний та праксеологічний потенціали та є такими, що виявляються в процесі існування та функціонування різних форм людських спільнот. В процесі реалізації спроби їх визначити та розкрити, приходимо до висновку, що, наприклад, етнографи і історики вивчають первісну общину, родову громаду, сусідську громаду, сільську громаду, явище середньовічного комуналізму (Магдебурзьке право), територіальну громаду (далі – ТГ) тощо, – не тільки з точки зору ідеально-типового методу, а й з позицій того, що всі наведені вище форми є лише різними формами однієї і тієї ж системи прямих особистих комунікацій між

окремими індивідами [1].

Отже, з позицій онтології колективної людської свідомості, параметри цієї системи визначаються можливостями органів почуттів і мозку людини по сприйняттю, розпізнаванню, переробці, зберіганню і передачі інформації, тобто, вони задані генетично і тому є стабільними по всій людській популяції. Звідси, виникає особиста комунікаційна система кожної людини, що формувалась в рамках людської спільноти, завдяки її комунікації з іншими членами такої спільноти та у спосіб, що є в такій спільноті переважним (зазвичай, пряма комунікація з метою вирішення екзистенційних проблем життєдіяльності, що виникають в процесі життєвого циклу людини, – народження, дитинство, дорослішання, набуття професійних навичок, створення та функціонування родини, виховання потомства, професійна діяльність, старість, смерть) та супроводжуються вирішенням спірного питання, конфліктом, його вирішенням, набуттям короткострокового або довгострокового досвіду.

Разом з тим, слід враховувати, що розміри кола прямих комунікацій (далі – КПК) зрілого індивіда, його «дерево контактів» в локальному соціумі становлять приблизно 100 чоловік і не залежать від конкретних форм людської життєдіяльності. Тому КПК необхідно розглядати як універсальний ідеально-типовий осередок просторової організації людських суспільств самого різного масштабу, що діють в умовах самоорганізації, самодіяльності і самодостатності – а це риси є опорними, основоположними та конститууючими характеристиками МСВ.

Одночасно, слід враховувати, що дослідження особливостей державного управління в зарубіжних країнах акцентують увагу на відображенні діалогових форм взаємодії на всіх рівнях управління, включаючи й рівень локального управління, де і проходять процеси виникнення, формування, нормативної інституціоналізації, функціонально-діяльнісної легалізації та розвитку ТГ. Причому, представники доктрини державного управління (К. Худ, Д. Озборн, Т. Гелбер), відхиляючись від політичного наповнення управлінського процесу і керуючись лише управлінськими телеологічними домінантами – налагодженням зворотного зв'язку у взаємодії влади та громадськості, переданням контрольних функцій громаді, децентралізацією влади, зупиняються як на суто зовнішній раціональній стороні діалогової взаємодії (як інституціональної взаємодії), так й розглядають внутрішні форми діалогової взаємодії (мікрорівень як міжособистісне спілкування), яка за суттю та формою є подібною до зовнішньої форми взаємодії (макрорівень) [2].

Враховуючи системний підхід до розуміння такої діалогової взаємодії та виникнення її форм, вчені акцентують увагу на тому, що такі відносини є складним системним і комплексним явищем, яке об'єднує в собі як зовнішню, так і внутрішню форму, а також, і це є найважливішим, має під собою відповідну особистісну основу, тобто в центрі діалогових

форм такої взаємодії стоїть особистість з її внутрішніми настановами щодо формування систем її екзистенційних індивідуальних атиюдів, устремлень, потреб, інтересів. Разом з тим, наведена індивідуальність особистості саме завдяки діалоговим формам взаємодії набуває характер соціального міжсуб'єктного партнерства, що засновано не тільки на інтеграції жителів-членів ТГ, а й їх системно-комплексної колаборації, виходячи переважно з колективних задач спільного існування локального соціуму.

Однак, необхідно враховувати, що влада соціального локального партнерства заснована не на наказі чи розпорядженні та їх безумовному виконанні. Вона реалізується через складний та суперечливий процес пошуку взаємних інтересів, під кутом зору об'єктивної необхідності вирішення екзистенційних питань виживання особистості в оточуючому соціальному середовищі та досягнення згоди, що виникає і досягається через баланс (рівновагу) сил агентів-учасників, та довіру між агентами партнерської акції (це ще одна особливість партнерства). Отже, соціальне локальне партнерство зводить загрозу конфліктогенності з боку контрагентів акції практично до нуля. Велику і фактично основоположну роль у нівелюванні можливого антагонізму в межах людської локальної спільноти відіграє саме МСВ, що виступає єдиною природною і універсальною сферою примирення протилежних інтересів, нівелювання міжсуб'єктних антагонізмів та виникнення загального інтересу і усвідомлення колективних задач взаємного існування та колаборації.

На думку представників управлінської науки модель діалогової взаємодії має багаторівневу структуру, а саме п'ять рівнів: 1) мотиваційний; 2) емоційний; 3) раціональний; 4) рефлексивний; 5) творчий [3, с. 25-27]. Наведений підхід реально відображає наведений вище процес виникнення соціального локального міжсуб'єктного партнерства, причому, необхідно зазначити, що МСВ, у своєму онтологічному та гносеологічному розумінні, виникає лише на п'ятому – творчому рівні, хоча всі попередні рівні виникають і реалізуються також всередині ТГ, що існує в умовах локальної демократії, однак спочатку на індивідуальному особистісному рівні, а потім на рівні колективної свідомості.

Аксіологічним набуттям соціального локального партнерства є те, що саме у відносинах партнерства люди, залишаючись приватними особами чи представниками якихось формальних управлінських структур у повсякденному житті, виступають як особистості, громадяни відкритого суспільства і в той же час як жителі-члени ТГ, що поєднані однаковими, схожими, типовими, стереотипними екзистенційними проблемами – життєвими, родинними, територіальними, географічними, соціальними тощо, – тобто, саме тут вибудовується генетичний зв'язок людей-членів територіально-локальної спільноти у їх соціальних і правових статусах.

Отже, саме на цій основі, по-перше, можливі і реально виникають довіра та досягнення згоди щодо дійсної участі в реалізації суспільно значущих завдань локального соціально-економічного розвитку. По-друге, виходячи з того, що в системі традиційних владних відносин особистість не може повністю розкритися й себе реалізувати, – саме умовою її самореалізації може бути лише статус рівності з іншими особистостями, що досягається в рамках ТГ в умовах МСВ. Тому, по-третє, у контекстуалізації наведеного вище, рівність не виступає як влада, це не влада – а стан соціального спокою, консенсус, довіра між суб'єктами, що мешкають поруч, тому і відносини з іншими особистостями не можуть бути нічим іншим, ніж відносинами партнерства.

Разом з тим, необхідно враховувати, що потенціал локального партнерства є більш глибоким, ніж видається на перший погляд. Так, якщо людина діє як особистість, громадянин відкритого суспільства, житель-член ТГ, то її індивідуальний та груповий інтерес відходять, так би мовити, на другий план; вони підпорядковуються загальним суспільним (колективним) інтересам, причому, свої індивідуальні та групові інтереси вони не нав'язують локальному суспільству як першочергові, а вирішують їх в контексті реалізації колективних інтересів, підлаштовуючись під об'єктивні потреби локального соціуму. Одночасно, тут треба мати на увазі, що у формуванні загального суспільного (колективного) інтересу відіграє важливу роль індивідуальний та груповий інтерес особистості. По-перше, саме вони – індивідуальний та груповий інтерес особистості, у концентрованому та узагальненому вигляді лежать в основі колективного інтересу. По-друге, інтереси особистості відображають, перш за все, морально-культурні засади суспільства, яким протистоїть егоїзм чи індивідуалізм, а тому впливають на формування колективізму. По-третє, моральність та інтерес, моральна всеосяжність і раціональний егоїстичний інтерес не є взаємо перетворюваними, а тому не можуть суперечити екзистенційним інтересам людського колективу. По-четверте, моральність не можна підмінити, як це робить утилітаризм, раціональною дозою корисності, – тому екзистенційний колективний інтерес не може бути протиставлений моральності, бо він вже є по своїй природі таким, тобто вже заснований на моральних цінностях, що виникли як результат багатотисячового існування локальної людської спільноти.

Характеризуючи соціальне локальне партнерство як довго-, так і короткотривалі акції, що відбуваються в середині ТГ в межах МСВ, слід наголосити, що вони здійснюються рівноправними суб'єктами за добровільною згодою на принципах довіри з метою розв'язання актуальних і екзистенційних проблем локального соціально-економічного розвитку. При цьому, соціальне партнерство, по-перше, є реальною альтернативою командно-адміністративним методам управління, що дезавуювали себе в суспільстві та в суспільній свідомості, бо були

побудовані в площині «панування-підкорення»; по-друге, воно побудоване за принципом рівноправності особистостей, реальні дії яких засновані на моральності й соціальній відповідальності та зводяться до самореалізації в рамках локальної спільноти та в якості жителя-члена ТГ. По-третє, слід відмітити, що соціальне партнерство виступає фактично модерновим, новим інститут для транзитивного суспільства, тобто для суспільства державний, правовий і загалом суспільний устрій якого переходить з одного якісного стану в інший, – який є одним із реальних механізмів створення і функціонування відкритого, громадянського суспільства [4, с. 6-7]. Саме в рамках такого суспільства, де не наказ, а служіння – а саме, управління в межах установлених суспільством правил, – є основним трансцендентальним засобом розвитку і збагачення різноманітних та самоцінних форм і елементів, через що саме і досягається прогрес людської цивілізації на рівні МСВ як єдиної природної форми її повсякденного існування.

Отже, МСВ це колективний феномен, що формується історично та в своїй основі має комунікаційну взаємодію суб'єктів, що є членами відповідної людської спільноти (ТГ), що функціонує на відповідній території держави.

Якісною характеристикою МСВ як людинорозмірного феномену виступає сфера повсякденності в якій існує та функціонує людська особистість. Отже застосування термінів «повсякденність, буденність – побут, побутове життя», що є не тільки синонімами, а й демонструють фактично всю суть людського життя, можуть бути з необхідністю та з логічною обґрунтованістю застосованими до МСВ, бо саме в межах ТГ й відбувається така повсякденність – здійснюваний день у день, завжди постійний, безперервний процес буття, життєдіяльності людини. Треба наголосити, що світ повсякденності – світ, де щодня і щогодини живе і діє, творить людина. В повсякденному світі народжуються люди, і в світі повсякденності, в побуті люди помирають. Тут же, в повсякденному світі, кожна людина «радується, а буває і плаче, тужить і сумує, журиться, переживає. Тут же, в повсякденному світі, люди конфліктують один з одним, сваряться і вирішують конфлікти, суперечки, миряться, творять та ін. Тут же, в повсякденності, кожний любить іншого і кожний іноді ненавидить іншого. І в плині подій і явищ: політичних, соціальних, духовних, люди і не помічають повсякденності» [5, с. 518].

Разом з тим, не дивлячись на дуже складний сенсуальний та конфліктогенний потенціал повсякденності, саме вона надає МСВ зміст та стабільність, передбачуваність та перспективу. Тобто, людина в умовах повсякденності в рамках МСВ і як житель-член ТГ знаходить зміст свого існування та отримує можливість планувати свою життєдіяльність у відповідності до своїх інтересів та виходячи з рівня розвитку локального соціуму і держави.

Людинорозмірність МСВ детерміноване й тим, що саме воно виступає реальною сферою прояву і реалізації прав людини в їх загальному, конституційно-правовому та муніципально-правовому розумінні та значенні. Саме в умовах локальної демократії людина здатна проявити інтерес до захисту своїх передбачених законом можливостей щодо реалізації екзистенційних настанов. Звідси, й виникають муніципальні права людини [6, с. 52-53], що в умовах демократичної правової державності не тільки легалізуються, а й легітимуються і трансформуються з конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також доповнюються за рахунок специфічних прав, що є характерними тільки для МСВ (наприклад, участь через форми локальної демократії та форми демократичної участі в справах МСВ). Завдяки цьому розширюється та вдосконалюється відповідний перелік прав людини, в тому числі й нових прав, що знаходять відповідну апробацію на локальному рівні публічної влади, та мають в перспективі можливість потрапити до кола конституційних прав і свобод, а, отже, ще більш «технологізувати» в контексті гуманізації та гуманітаризації МСВ, як дійсний людинорозмірний простір.

Список використаних джерел:

1. Пашинский В. Пространственно-временная динамика человеческих сообществ разного масштаба. URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/pash2/01.php
2. Hood C. A public management for all seasons. *Public Administration*. 1991. № 1 (69). P. 3-19.
3. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 260 p.
3. Крутій О. Діалогові форми державного управління в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. Вип. 1 (27). С. 24-32.
4. Матвеева Л.Г. Транзитивне суспільство та транзитивна держава як категорії сучасного суспільнознавства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 6-9.
5. Основи філософських знань: філософія, логіка, етика, естетика, релігієзнавство: підручник / М.І. Горлач, В.Г. Кремень, С.М. Ніколаєнко та ін. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 1028 с.
6. Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 1. С. 52–56.

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ У ПРОЦЕСІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бутков Олег Ігорович,
аспірант кафедри
державно-правових дисциплін
Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка
e-mail: butkovoleg@gmail.com

Діяльність органів місцевого самоврядування за своєю природою спрямована на задоволення інтересів та потреб територіальної громади. Прогресивний європейський досвід свідчить про досяжність зазначеного положення [1]. Слушною в даному разі є думка, що «саме органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до громадян рівнем здійснення публічної влади. Тому як система конституційно-правових механізмів вирішення проблем місцевого та регіонального значення, ця сфера суспільних відносин передбачає максимально ефективне використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців» [2, с. 384]. Тому з точки зору ефективної діяльності по задоволенню потреб та інтересів участь громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування є важливою запорукою результативної комунікації населення громади та органів місцевого самоврядування. Однією з форм участі громади у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування є громадські обговорення.

Інститут громадських обговорень в органах місцевого самоврядування гарантується рядом європейських актів, зокрема, статтею другою Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування передбачає, що сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, ці заходи зі здійснення права участі включають, зокрема, забезпечення створення процедур залучення людей, які можуть включати консультативні процеси, місцеві референдуми й звернення [3].

Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» радить державам використовуючи огляди і обговорення, розвивати розуміння сили й слабкості різних способів участі громадян в ухваленні рішень, заохочувати інновації й експерименти в намаганнях органів місцевої влади спілкуватися з громадськістю й тісніше залучати її до ухвалення рішень, зокрема, ширше використовувати: більш дорадчі механізми ухвалення

рішень, серед них і ті, що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад, публічні збори громадян, суди присяжних засідателів та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чийми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також круглі столи, опитування громадської думки, огляди користувачів тощо [4].

Пунктом 16 Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» передбачається, що усі важливі місцеві служби повинні підлягати періодичній оцінці задоволеності користувачів, вимірюваній за допомогою декількох простих показників (кількість абонентів або скасування підписки, тарифи користування, ціни, квитанції, кількість спірних претензій тощо). Результати оцінювання підлягають громадському обговоренню на публічному форумі [5].

Вищезазначені міжнародні стандарти наголошують на ролі громадських обговорень у взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування. В українському законодавстві основним актом який регулює питання громадських обговорень у місцевому самоврядуванні є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до ст. 13 якого, територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [6].

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Варто погодитись із думкою, що «закріплення в статутному праві процедури проведення громадських слухань також не є панацеєю в ефективному врегулюванні цього питання, оскільки передбачені місцевими положеннями та статутами відповідні процедури зазвичай мають досить ускладнений характер реалізації. Деякі органи місцевого самоврядування взагалі зробили себе фактично єдиним можливим суб'єктом права скликати громадські слухання або максимально обмежили права територіальних громад» [7; с. 41].

Також відсутні принципові вимоги для процесу громадських обговорень закріплені на законодавчому рівні, що в деяких випадках може призводити до викривлення суті цього процесу. Необхідно знайти баланс між суб'єктами владних повноважень та представниками громадськості щодо їхнього взаємного правового положення. Нерідко суб'єкти владних повноважень прописують правила та порядок так, що від громадських обговорень залишається одна назва, чи навпаки коли через громадських активістів висловлюється позиція метою якої є не представництво інтересів громадськості, а підвищення рейтингу політичної сили.

Найбільш типовими предметами громадських слухань є проекти

нормативних актів органів місцевого самоврядування, різноманітні програми, звіти та доповіді представників органів місцевого самоврядування чи посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, підприємств, установ та організацій, що стосуються питань місцевого значення, обговорення рішень з важливих для територіальної громади чи частини її членів питань [8].

Однак у вітчизняному законодавстві відсутній перелік питань, які підлягають обов'язковому громадському обговоренню. Тому вважаємо за необхідне законодавчо визначити обов'язковими для винесення на громадські слухання питання зміни житлово-комунальних тарифів, відчуження земельних ділянок комунальної власності та питання що стосуються екологічної безпеки населення. Крім цього, існує проблема низької інформованості населення про можливість участі у справах органів місцевого самоврядування шляхом громадських обговорень. У зв'язку з цим спостерігається низька ініціативність громади у вирішенні важливих для жителів питань за допомогою громадських обговорень.

Отже, громадські обговорення в органах місцевого самоврядування є гарантованим європейськими стандартами участі інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні. В Україні зазначена форма безпосередньої демократії перебуває на етапі розвитку та потребує більш досконалого законодавчого регулювання.

Список використаних джерел:

1. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ: Видавництво «Ліра». 2017. 288 с.
2. Нестерович В.Ф. Посилення ролі територіальних громад у процесі прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2014. № 3. Спеціальний випуск. С. 384-387.
3. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 33. Ст. 983.
4. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" від 06 грудня 2001 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_739.
5. Recommendation no. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf)
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове утвердження громадських обговорень в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 1. С. 32-44.

8. Мішина Н. В. Громадські слухання в Україні: основні напрями підвищення ефективності проведення. *Парадигми конституційного права: історія та сучасність. XII Тодиківські читання. Харків: Права людини*. 2019. С.211-212.

Буткова Олена Ярославівна,
аспірантка кафедри
державно-правових дисциплін
Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка,
e-mail: kuznetsovalena85@gmail.com

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

Європейські стандарти місцевого самоврядування закріплюють основоположні принципи, спрямовані на розвиток демократичного громадянського суспільства. Одним із таких принципів є участь громадськості у муніципальних справах. Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 р. передбачає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи [1]. Зазначеним положенням декларується обов’язкова участь громадянського суспільства в діяльності органів місцевого самоврядування. Однією із форм взаємодії громадськості з муніципальною владою є громадський контроль.

Шевчук В. В. громадський контроль у сфері місцевого самоврядування визначає як «комплекс заходів, що здійснюється відповідно до законодавства України, правового, організаційного, інформаційного характеру з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій» [2, с. 23].

Оцінка ефективності проведення муніципальної політики, результативності рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування можлива шляхом використання такої форми громадського контролю як громадська експертиза. Нестерович В. Ф. виділяє такі «види громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування: 1) громадська експертиза у сфері охорони здоров’я; 2) громадська екологічна

експертиза; 3) громадська наукова та науково-технічна експертиза; 4) громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; 5) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади; 6) гендерно-правова експертиза. За часом діяльності органів місцевого самоврядування науковець поділяє проведення громадських експертиз на: 1) пленарні громадські експертизи; 2) поточні громадські експертизи; 3) ретроспективні громадські експертизи” [3, с. 67-74].

В науковій літературі до обов’язкових умов необхідних для проведення ефективної громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування відносять: нормативно-правове забезпечення проведення громадської експертизи; досвід проведення ефективної громадської експертизи; наявність об’єкта громадської експертизи; наявність громадського актора, зацікавленого в проведенні такої експертизи; наявність у громадського актора експертного потенціалу, який відповідає завданням експертизи або наявність ресурсів, достатніх для залучення зовнішніх експертів і забезпечення їх незалежності; інформаційна доступність до рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування. До додаткових умов проведення громадської експертизи науковці відносять лояльність зі сторони органів місцевого самоврядування до громадської експертизи, готовність влади до співробітництва з громадськими організаціями [4].

Щодо правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування то у вітчизняному законодавстві відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, який регулює зазначені суспільні відносини. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР не містить такої форми громадської участі як громадська експертиза [5]. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 був прийнятий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Пункт 3 цієї постанови рекомендує органам місцевого самоврядування керуватися під час проведення громадської експертизи їх діяльності затвердженим цією постановою Порядком [6]. Таким чином, вищезазначений порядок має не обов’язковий, а рекомендаційний характер. У зв’язку з цим залишається не вирішеним питання правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування [7].

Місцеві ради вирішують питання регулювання громадської експертизи внесенням відповідних положень у статут або шляхом прийняття окремого нормативного акту. Однак, далеко не усі місцеві ради у своїх нормативно-правових актах містять положення про проведення громадської експертизи.

У березні – квітні 2016 р. в рамках проекту USAID «Громадяни у дії» було проведено дослідження «Індекс демократичності міст». Серед питань

які досліджувались було й питання нормативного регулювання громадської експертизи. Предметом дослідження були нормативно-правові акти, які регулюють порядок проведення громадських експертиз у містах України. Лише у двох містах обласних центрах України, а саме: Чернівцях та Чернігові, нормативно-правовим актом передбачений порядок проведення громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У статутах 10 міських рад обласних центрів України лише згадано про право проведення громадської експертизи, але відсутнє регулювання порядку проведення експертиз, серед таких міст, Северодонецьк, Івано-Франківськ, Дніпро та ін. У 9 міських рад обласних центрів взагалі відсутнє нормативно-правове регулювання громадської експертизи серед яких: Вінниця, Ужгород, Київ та ін. [8]

Такі ж дослідження у 2018 р. показали позитивну динаміку у нормативному регулюванні проведення громадської експертизи, так уже у 5 міських радах обласних центрів України питання проведення громадської експертизи врегульовано окремим положенням (Вінниця, Краматорськ, Чернігів, Чернівці та Хмельницький), у 18 містах питання громадської експертизи згадується у статутах територіальних громад, проте не визначено детальної процедури ініціювання та проведення громадської експертизи [9].

Вищезазначені дослідження стосуються лише міських рад обласних центрів, у інших місцевих радах України переважно відсутнє правове регулювання проведення громадської експертизи. У зв'язку з цим виникає необхідність у законодавчому врегулювання порядку проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування є формою демократії участі та важливим елементом розвиненого громадянського суспільства, який на даному етапі розвитку України підлягає нормативному вдосконаленню. Запровадження громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування помітно посилить громадський контроль на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.
2. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 22-26.
3. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2. С. 67-76.
4. Быхтин О.В. Гайдукова Г.Н. Актуальные вопросы организации гражданской экспертизы в условиях местного самоуправления / *Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII міжнар. наук. конгресу*,

Харків, 21-22 березня 2013 р. / гл. ред. В.А. Ландсман. Харків. 2013. С. 52-53.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

6. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.

7. Нестерович В.Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 1. С. 45-54.

8. Індекс демократичності міст - 2018 / М. Лациба, М. Лукінюк, Т. Случик, І. Фединчук, М. Яцков. 2018. URL: <https://drive.google.com/file/d/1XjK6eC7NHBdVpPn2z2M-ІН2o5l7OiJjy/view>.

9. Індекс демократичності міст / І. Лукеря, Т. Случик, І. Фединчук, М. Шелеп, М. Яцков. 2016. URL: https://drive.google.com/file/d/0B8u_pYIkoApyV1NfMnZuaXpUak0/view.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ

Варуниця Лариса Дмитрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і
міжнародного права факультету № 4
Харківського національного
університету внутрішніх справ
e-mail vLarisa@i.ua

Ефективність системи публічної влади значною мірою залежить від успішності взаємодії місцевих громад і влади, конструктивного змістовного діалогу, орієнтації на спільне вирішення проблем місцевого життя. Така взаємодія має базуватися на взаємній зацікавленості та готовності обох сторін до спільної участі в даному процесі [1].

Зазначимо, що місцеве самоврядування може самотійно вирішувати внутрішні питання місцевого значення в межах та відповідно до Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є найефективнішим механізмом стримування центральної державної влади, способом відстоювання інтересів певного територіального об'єднання громадян [2].

Слід відмітити, що більш тісний зв'язок з громадянами, зокрема, можливість безпосереднього спілкування з ними є тією перевагою, яка дозволяє органам місцевого самоврядування добиватися більшої ефективності надання послуг, ніж центральним органам влади. Це сприяє тому, що ці послуги стають більш комплексними, що також позитивно впливає на їхню якість.

Варто звернути увагу на те, що в контексті модернізаційних викликів сьогодення, важливого значення набуває питання стосовно взаємодії органів місцевого самоврядування із молоддю щодо реалізації її прав та свобод. Важливою є необхідність захисту інтересів майбутніх поколінь як інтелектуального потенціалу країни. Як відомо, головним завданням європейських держав у роботі з молоддю на сьогодні є створення умов для позитивного переходу до самостійного життя [3]. Саме тому важливого значення набуває зміна вектору реалізації молодіжної політики органами місцевого самоврядування, певною громадою, враховуючи ту обставину, що участь молоді у розвитку власної громади є запорукою подальшої участі у розвитку суспільства в цілому. Слід враховувати, що молодь не може розвиватися, якщо буде просто спостерігати за суспільними процесами або дізнаватися про них від дорослих. На думку Р.Харта, ідеальним є суспільство, де підлітки та молодь вчаться бути компетентними, відповідальними громадянами шляхом участі у суспільних процесах за дружньої підтримки дорослих [4.].

Значною є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами, направлених на сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю прав людини та основоположних свобод. Це дає змогу зміцнити в них почуття причетності до соціального та економічного розвитку суспільства.

Звернемо увагу на те, що у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначено, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і ухвалення відповідних стандартів [5].

Відмітимо, що свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика надання постійним мешканцям-іноземцям права на участь у виборах. Так, 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, згідно з якою іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно із ч. 1 ст.6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному

постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які висуваються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Проте Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, затвердження чи приєднання може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування пункту 1 лише правом голосу [6].

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні [5].

Необхідно відмітити, що існуюча в Україні «система місцевого самоврядування» на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Варто звернути увагу на те, що останнім часом у багатьох містах і селах України спостерігається активізація громадян, які вимагають змін у своїх територіальних громадах. Посилаючись на положення Конституції України, чинного законодавства активісти цих громад зазначають, що згідно положень ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [7]. Керуючись цією конституційною нормою, громадяни декларують право на безпосереднє здійснення самоврядування на своїй території.

Акцентуємо увагу на тому, що ефективність місцевого самоврядування залежить від таких факторів: рівня співробітництва державних органів з місцевим самоврядуванням; розробленості організаційно-правової, законодавчої бази; інституалізації, впровадження місцевого самоврядування в соціальне життя; мотивованого включення населення в процес самоврядування, самоорганізації свого життя; використання державно-адміністративного ресурсу; створення відповідної

матеріально-фінансової основи; зацікавленості державних структур у розвитку місцевого самоврядування [8].

В умовах глобалізації, інформатизації та розвитку сучасних засобів комунікації муніципальне право стає нормативно-правовим інструментом реалізації одного з головних завдань сучасності - поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства [8].

Таким чином, враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що місцеве самоврядування, будучи найближчим до громадян рівнем влади, вирішує питання місцевого значення, реалізуючи права людини на муніципальному рівні з урахуванням відповідних знань щодо специфіки місцевих потреб при прийнятті рішень, програм.

Список використаних джерел:

1. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід // Український незалежний центр політичних досліджень; за заг. ред. І. Попова. К., 2006. 32 с.
2. О. Г. Данильян Роль місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод громадян *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»* № 3 (26) 2015
3. Guidebook to Direct Democracy (in Switzerland and beyond) / Edited by Bruno Kaufmann (coordinator). Initiatives & Referendum Institute Europe. 2005. 286 p.
4. Hart. Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care. UNICEF, New York, 1997. 208 p
5. Батанов О. В. Сучасні міжнародні стандарти у галузі місцевого самоврядування та права людини *Вісник АПСВТ*. 2016, №3-4
6. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург, 5 лютого 1992 року URL; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318
7. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України* 1996, № 30, ст. 141.
8. Сушинський О.. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади. Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. 52 с.

ІНІЦІАТИВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ INTERREG ТА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Воронова Ізабелла Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
e-mail: state_law@karazin.ua

ЄС формує свою стратегію регіонального розвитку так, щоб вона базувалася на наявних можливостях і, за допомогою якої можна було б посилити конкурентоспроможність регіонів та паралельно ліквідувати їх відсталість. Особливо це стосується підтримки прикордонних регіонів, які в кожній державі були периферійними і менш розвинутими, ніж центральні. Щоб нівелювати цю різницю, ЄС у своїй регіональній політиці приділяє значну увагу прикордонним регіонам з тим, щоб згладити різницю рівня життя населення як між регіонами всередині однієї держави, так і між прикордонними регіонами сусідніх держав ЄС. З 1990 року Європейський Союз здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LACE.

Найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн-членів ЄС і деяких приморських територій є INTERREG – транс'європейська співпраця для збалансованого розвитку. Назва цього проекту утворена поєднанням скорочень *inter* (між) і *reg* (скорочення від регіону). Вона неодноразово згадується у багатьох документах ЄС, зокрема в «Європейській перспективі просторового розвитку», «Фундаментальних принципах сталого просторового розвитку європейського континенту» та ін.

За своєю структурою INTERREG – це серія програм зі стимулювання співпраці між регіонами в країнах ЄС і за його межами, що фінансуються Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР). INTERREG I охоплював період 1990-1993 рр., INTERREG II – 1994-1999 рр., INTERREG III – 2000-2006 рр., INTERREG IV – 2007-2013 рр. Чинний на сьогодні INTERREG V (2014-2020) охоплює всі 27 країн-членів ЄС, країни ЄАВТ (Норвегія, Швейцарія, Ісландія, Ліхтенштейн), 6 країн-кандидатів і 18 сусідніх країн. Його бюджет складає 10,1 млрд. євро, що становить 2,8% від загального бюджету європейської політики згуртованості. Оскільки країни, що не входять в ЄС, не сплачують членських внесків до ЄС, то

вони роблять свій внесок безпосередньо в INTERREG, а не через ЄФРР. За 30 років обсяги фінансування в межах INTERREG зросли в 10 разів [1].

INTERREG відрізняється від більшості програм політики згуртованості одним важливим аспектом: він передбачає співпрацю між органами влади двох або більше держав-членів. Заходи INTERREG потрібні не тільки для того, щоб продемонструвати позитивний вплив на розвиток по обидва боки кордону, але і їхня розробка і, за можливості, їхня реалізація має здійснюватися на загальній транскордонній основі.

Після того, як операційні програми отримують схвалення з боку Європейської комісії, реалізація програм координується керівними комітетами, до складу яких входять представники органів влади, відповідальних за заходи політики згуртованості в кожній державі-члені. Це можуть бути як центральні державні органи, так і INTERREG-агентства. Як і майже всі заходи політики згуртованості, проекти INTERREG вимагають спільного фінансування з боку держав-членів, регіональних влад або самих керівників проектів. Обсяг необхідного співфінансування залежить від регіону і варіюється від 50% до 0% щодо найбільш вразливих регіонів.

Кінцевими бенефіціарами фондів INTERREG зазвичай є державні органи, асоціації за інтересами та некомерційні організації, такі як торгові палати, організації роботодавців, союзи або дослідні інститути. Згідно INTERREG IV, приватні фірми мали право на участь тільки в тому разі, якщо вони подали заявку через консорціум з декількох фірм; у попередні програмні періоди вони взагалі не мали такого права.

Програма INTERREG V забезпечує три напрями співробітництва:

Напрямок А – транскордонне співробітництво (єврорегіон «Франція – Валлонія – Фландрія»; єврорегіон «Маас – Рейн», єврорегіон «Фландрія – Нідерланди», морський транскордонний регіон «Два Моря» (Велика Британія – Франція – Фландрія – Нідерланди).

Напрямок В – транснаціональне співробітництво (Північно-Західна Європа, регіон «Північне Море»).

Напрямок С – міжрегіональне співробітництво, спрямоване на підвищення ефективності політики та інструментів регіонального розвитку за допомогою широкомасштабного обміну інформацією і досвідом (мереж). Це фінансово найменша частина з трьох, але її програми охоплюють всі держави-члени ЄС.

INTERREG V базується на 11 інвестиційних пріоритетах, визначених Регламентом ЄФРР, що сприяють реалізації стратегії «Європа-2020» для розумного, стійкого та всеосяжного зростання. Принаймні, 80% бюджету кожної програми співпраці має зосереджуватися на максимум 4 тематичних цілях серед одинадцяти пріоритетів ЄС.

У межах INTERREG V реалізується 5 програм за участю української сторони, це: «Чорномоський басейн» (Black Sea Basin ENI CBC),

«Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» (Hungary – Slovakia – Romania – Ukraine ENI CBC), «Interreg Дунай» (Interreg Danube Transnational Programme), «Польща – Білорусь – Україна» (Poland – Belarus – Ukraine ENI CBC) та «Румунія – Україна» (Romania-Ukraine ENI CBC).

Найбільш значним прикладом долучення України до реалізації INTERREG є Програма транскордонного співробітництва (ТКС) «Польща – Білорусь – Україна», яка вже 15 років підтримує процеси розвитку на прикордонній території Польщі, Білорусі та України шляхом фінансування різноманітних проектів. Усі проекти, що фінансуються у рамках цієї Програми, є некомерційними та сприяють поліпшенню якості життя мешканців східної Польщі та Західної України і Білорусі [2].

У програмному періоді 2014-2020 Програма діє у рамках Європейського інструменту сусідства (ENI), що підтримує сталий розвиток на території зовнішніх кордонів ЄС, допомагає вирівнювати рівень життя мешканців та вирішувати спільні проблеми через кордони.

За розміром бюджету нинішня Програма «Польща-Білорусь-Україна» є найбільшою програмою ENI щодо транскордонного співробітництва на кордонах ЄС – 165 млн. євро буде виділено з програми на проекти, спрямовані на захист та промоцію культурної та природної спадщини прикордонних територій, транспортну інфраструктуру регіонів, вдосконалення інфраструктури та роботи пунктів перетину кордону, а також розвиток служб охорони здоров'я та громадської безпеки.

Програма транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020», що здійснюється сьогодні, окреслює сфери інтересів, у рамках яких будуть реалізовуватись спільні проекти та які представлено чотирма Тематичними цілями та відповідними пріоритетами:

Ціль 1. Спадщина:

Пріоритет 1.1 Промоція місцевої культури та історії;

Пріоритет 1.2 Промоція і збереження природної спадщини.

Ціль 2. Доступність:

Пріоритет 2.1. Покращення та розвиток транспортних послуг та інфраструктури;

Пріоритет 2.2 Розвиток інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);

Ціль 3. Безпека:

Пріоритет 3.1. Підтримка розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг;

Пріоритет 3.2. Вирішення спільних проблем безпеки;

Ціль 4. Кордони:

Пріоритет 4.1. Сприяння ефективності та безпеці кордонів;

Пріоритет 4.2. Покращення діяльності з управління кордонами, митних і візових процедур.

Варто відзначити, що при здійсненні програми «Польща – Білорусь – Україна», виявилось чимало проблем. Так, для забезпечення виконання Програми передбачено створення наступних спільних структур: Спільний Моніторинговий Комітет (СМК), Спільний Орган Управління (СОУ), Спільний Технічний Секретаріат (СТС), Національні Органи (НО) та участь зовнішніх спостерігачів. Однак створення СОУ на засадах Міністерства Регіонального Розвитку Республіки Польща та СТС на базі Фондації «Фонд Співробітництва» у Польщі фактично унеможливило контроль за впровадженням Програми з боку Представництва Європейської Комісії в Україні та ефективний моніторинг з боку українських та білоруських Національних Органів Програми. У підсумку серед проектів, що отримують фінансування в межах даної програми, до лівову частку складають польські учасники. Іноді на українську та білоруську сторони Програми коштів не виділяється взагалі. Останній приклад: 29 квітня 2020 року Спільний моніторинговий комітет Програми схвалив виділення додаткових 3 млн. євро на фінансування проектів транскордонного співробітництва у сфері охорони здоров'я, щоб підтримати їх у боротьбі із спалахом Covid-19. Однак усі організації, котрі отримують цю допомогу – польські [2]. Тому при розробці наступних програм транскордонного співробітництва українській стороні варто більш прискіпливо підійти до обстоювання національних інтересів та долучення до конкурсного відбору більшої кількості конкурентоспроможних вітчизняних проектів.

Список використаних джерел:

1. Interreg : European Territorial Co-operation URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
2. Програма Транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2014-2020. URL: <http://pbu2020.eu/ua/pages/251>.
3. Програма надасть додатково 3 млн. євро для боротьби з Covid-19. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/news/1540>.

ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Гришко Лілія Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування
НАПрН України,
e-mail: gryshko.lm@gmail.com

Актуальність визначення конституційно-правового регулювання права муніципальної власності підвищується процесами децентралізації та потребою розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Окремі аспекти права муніципальної власності в державах-членах ЄС досліджували Н. Сидоренко, В. Кравченко, А. Новак, О. Куц, Т. Барабаш та ін. Сутність управління публічною та приватною нерухомістю на прикладі Польщі розкриває польська вчена М. Троянек (Maria Trojanek) [5, с. 12]. Модель управління муніципальним житловим фондом на прикладі Польщі досліджував А. Макзінські (Andrzej Muczyński) [3, с. 57-58] та ін.

Конституції держав-членів ЄС переважно оминають питання муніципальної власності. Конституція Литви 1992 р., у ст. 47 передбачає право муніципалітетів набувати у власність земельні ділянки несільськогосподарського призначення, для будівництва та експлуатації будівель та споруд, необхідних для їх безпосередньої діяльності [6, с. 1001].

Нормативна основа права муніципальної власності визначається законом про місцеве самоврядування, а іноді і спеціальним законом. Правовому регулюванню даної форми власності присвячено Розділ 5 Закону Польщі «Про місцеве самоврядування». Суб'єкти муніципальної власності самостійно приймають рішення щодо мети та способу використання активів, додержуючись вимог законодавства (ч. 1 ст. 45) [7]. Муніципальна власність (*mienie komunalne*) – це майно та майнові права, що належать окремим муніципалітетам та їх об'єднанням, а також власність інших муніципальних юридичних осіб, у тому числі підприємств (ст. 43) [7]. У Польщі, внаслідок децентралізації суспільних завдань та комуналізації державного майна, основна відповідальність за надання допомоги щодо житла була передана місцевим органам влади. Муніципальні житлові фонди на практиці є основою системи соціального житла в Польщі [3, с. 59].

Згідно зі ст. 14 Закону Латвії «Про самоврядування», органи місцевого самоврядування при виконанні своїх функцій самоврядування у передбаченому законом порядку мають право на придбання та відчуження рухомого та нерухомого майна, проведення приватизації об'єктів власності, укладення правочинів, а також здійснення інших дії приватноправового характеру; повинні раціонально та доцільно використовувати у господарській діяльності рухоме та нерухоме майно самоуправління. Відповідно до ст. 21 цього Закону, дума – представницький орган місцевого самоврядування, приймає рішення щодо встановлення орендної плати, приймає рішення про продаж та купівлю і т.д. [2].

Муніципалітет у Болгарії є незалежною юридичною особою, що володіє майном і несе відповідальність за власний бюджет. До повноважень муніципалітетів належить управління муніципальною власністю, комунальними компаніями та підприємствами, муніципальним бюджетом та позиками, а також муніципальною адміністрацією [4, с. 15]. У Болгарії діє спеціальний закон, який болгарською має назву «За общинската собственост» (далі – Закон «Про муніципальну власність»). Цей закон регулює набуття, управління та розпорядження муніципальною власністю. У статті другій закону визначаються способи набуття даної форми власності. У свою чергу у відповідності до ст. 3 Закону «Про муніципальну власність», муніципальна власність поділяється на публічну та приватну. Публічна муніципальна власність включає майно та речі, які визначені законом, як об'єкти призначені для виконання функцій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації. Крім того, муніципальною радою до публічної муніципальної власності можуть бути віднесені інші об'єкти нерухомості, які призначені для постійного задоволення суспільних потреб місцевого значення. Приватна муніципальна власність – це все інше майно та речі. Зокрема доходи від речей та майна – публічної муніципальної власності є приватною власністю муніципалітету. Таким чином відбувається розрізнення муніципальної власності за призначенням. При цьому, відповідно до ст. 6 Закону Болгарії, муніципальна власність може «переводитися» з публічної у приватну комунальну власність, і навпаки. Це відбувається, якщо власність більше не виконує функцій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації. У разі, якщо власність починає виконувати ці функції, то вона переводиться в публічну муніципальну власність. Рішення приймається радою у 2/3 голосів у разі переведення публічної у приватну і абсолютною більшістю голосів, якщо приймається рішення про переведення приватної власності у публічну. Якщо інше не передбачено законом, на об'єкти приватної муніципальної власності поширюються загальні норми власності (ч.3 ст. 7). Порожня нежитлова власність – приватна муніципальна власність, яка не є необхідною для потреб

муніципальних органів влади або юридичних осіб для обслуговування муніципального бюджету, може здаватися в оренду третім особам (ч. 1 ст. 14) [1].

Закон Болгарії «Про муніципальну власність» вводить основні принципи управління муніципальною власністю. Управління здійснюється в інтересах населення муніципалітету та з опікою про «добре врядування» (good governance). Водночас, у межах одного закону не вдалося систематизувати усі норми, що визначають правовий режим муніципальної власності. До інших законів, у тій чи іншій мірі, пов'язаних із режимом муніципальної власності, належать: Конституція Республіки Болгарія; закони Болгарії: про власність; про державну власність; про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію; про право власності та використання земель сільськогосподарського призначення; про ліси; про дороги; про воду; про фізичну культуру та спорт; про медичні установи; про культурну спадщину; про просторове планування; про кадастр та реєстр власності; про муніципальні бюджети; про місцеві податки та збори, тощо [1].

Відповідно до Закону Словаччини «Про місцеве самоврядування» 1990 р., власність муніципалітету складають майно муніципалітету та майнові права. Муніципальна власність слугує виконанню завдань муніципалітету, вона повинна покращуватися та відновлюватися, а також примножуватися; загальна вартість майна має бути збережена. Безоплатна передача нерухомого майна муніципалітету є неприпустимою, крім випадків, передбачених законом. Власність муніципалітету може використовуватися в основному для громадських цілей, для ведення підприємницької діяльності та здійснення самоврядування муніципалітету. Власність муніципалітету, яка використовується для суспільних цілей (особливо для місцевих доріг та інших громадських територій), є загальнодоступною і може вільно експлуатуватися, якщо її використання не обмежене муніципалітетом. Власність муніципалітету та управління нею регулюються спеціальним законом (параграф 8) [9].

Цим спеціальним законом є Закон Словаччини «Про муніципальну власність» 1991 р. Метою Закону є визначення, які об'єкти власності Словацької Республіки передаються у власність муніципалітетів, та врегулювання майнових відносин, управління муніципалітетами їх майном. Власність муніципалітету складається з нерухомого майна та рухомих активів, включаючи фінанси, а також дебіторської заборгованості та інших майнових прав, які належать муніципалітету згідно з цим Законом або які муніципалітет набуває у власність шляхом передачі зі Словацької Республіки відповідно до цього Закону чи спеціального акту, або набуває у результаті власної діяльності. Даним Законом врегульовано наступні питання: передача власності муніципалітетам та муніципальні фінанси, зокрема визначено об'єкти, які не підлягають передачі

муніципалітетам; управління муніципальною власністю (збереження, відновлення та цільове використання власності та ін.) [8].

Закон Словаччини «Про муніципальну власність» не поширюється на: операції з цінними паперами, що регулюються спеціальними актами; розпорядження муніципальним майном та використання коштів, що регулюються спеціальними правилами [8]. Зокрема, йде мова про державний та муніципальний бюджети, питання щодо яких врегульовано окремими законами. Таким чином, у державі також діє Закон «Про бюджетні правила місцевого самоврядування» [10].

З огляду на проведені дослідження, слід зробити наступні висновки:

1. Нормативна основа права муніципальної власності, окрім конституцій, визначається також законодавством про місцеве самоврядування, а іноді і спеціальним законом про муніципальну власність. Незалежно від того, хто виступає відповідно до законодавства суб'єктом, який наділяється правом муніципальної власності (групада безпосередньо чи органи місцевого самоврядування), демократичні держави передбачають гарантії управління об'єктами муніципальної власності в інтересах громади.

2. Законодавчими гарантіями права муніципальної (комунальної) власності виступають: збереження загальної вартості майна; неприпустимість безоплатної передачі нерухомого майна муніципалітету, крім випадків передбачених законом; використання переважно в громадських цілях, а також для ведення підприємницької діяльності та здійснення самоврядування муніципалітету; управління в інтересах населення муніципалітету та з опікою про «добре врядування» (good governance) та ін.

Список використаних джерел:

1. Закон България «За общинската собственост»: в сила от 01.06.1996 г. (отразена деноминацията от 05.07.1999 г.). URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2133874691> (дата звернення: 15.04.2020).

2. Закон Латвии «О самоуправлених» 1994 г. (с изменениями и дополнениями 2019 г.). URL: [https://mvd.riga.lv/na/Samoupravlenija\(19_12_19\).pdf](https://mvd.riga.lv/na/Samoupravlenija(19_12_19).pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

3. Andrzej Muczyński A comprehensive model of municipal housing stock management. URL: https://www.researchgate.net/publication/305270548_A_Comprehensive_Model_of_Municipal_Housing_Stock_Management (дата звернення: 15.04.2020).

4. Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences / carried out by Irene Martinez Marias, coordinated by Nathalie Noupadja. CCRE – CEMR, 2016 Edition. 93 p. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (дата звернення: 15.04.2020).

5. Maria Trojanek Strategic municipal real estate management. *Journal*

of International Studies. Vol. 8, № 2, 2015, pp. 9-17. URL: https://www.jois.eu/files/JIS_Vol8_N2_Trojanek.pdf (дата звернення: 15.04.2020).

6. National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law: National Reports. Anneli Albi, Samo Bardutzky Editors. 2019. 1522 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6> (дата звернення: 15.04.2020).

7. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. URL: https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.pdf (дата звернення: 15.04.2020).

8. Zákon č. 138/1991 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o majetku obcí (v znení č.). URL: <https://www.epi.sk/zz/1991-138> (дата звернення: 15.04.2020).

9. Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369> (дата звернення: 15.04.2020). (дата звернення: 15.04.2020).

10. Zákon č. 583/2004 Z. z. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-583> (дата звернення: 15.04.2020).

ПРИНЦИП МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЯХ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Зубенко Ганна Вікторівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
email: zubenkoa@ukr.net

В Україні з прийняттям Конституції України, низки нормативно-правових актів, які створюють правові основи діяльності органів місцевого самоврядування, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, закладено конституційні засади місцевого самоврядування. Разом із тим, у контексті незворотності європейського курсу України, неабиякої актуальності набувають питання, пов'язані з матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування. Адже

існування територіальної громади, здатної самостійно вирішувати питання місцевого значення, неможливе без наявності в достатньому обсязі матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Гарантією цього є перш за все закріплення принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування на найвищому конституційному рівні.

Аналізуючи стан конституційно-правового закріплення принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні та державах-членах Європейського Союзу, перш за все слід згадати Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року, де цей принцип отримав достатньо докладне відображення. Згідно з ч. 1 ст. 9 цього міжнародного договору органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [1]. Впровадження цієї норми хартії неможливо без її деталізації в національному конституційному законодавстві держав-учасниць вищезазначеного міжнародного договору.

Практика закріплення принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в конституціях держав-членів Європейського Союзу має деякі відмінності. Зокрема, в деяких з них цей принцип лише згадується в окремих розділах основних законів, присвячених місцевому самоврядуванню чи територіальній організації влади. Як приклад можна назвати Конституцію Чеської Республіки, ч. 3 ст. 101 якої закріплює: «територіальні самоврядні одиниці є публічно-правовими корпораціями, які можуть мати власне майно і господарювати на основі власного бюджету» [2]; або Конституцію Іспанії згідно зі ст. 142 якої «місцеві бюджети повинні мати у своєму розпорядженні достатньо коштів для виконання функцій, покладених законом на відповідні представницькі органи самоврядування, і формуються в основному з місцевих податків, а також через участь у податкових зборах держави і автономних співтовариств» [3] чи ч. 6 ст. 132 Конституції Королівства Нідерландів: «Актом парламенту встановлюються податки, які можуть бути впроваджені органами провінцій і муніципалітетів, а також порядок фінансових взаємин між центральним урядом, провінціями і муніципалітетами» [4].

В основних законах інших держав-членів Європейського Союзу принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування не тільки закріплюється, але й досить докладно розкривається його зміст. Як приклад можна навести ст. 72-2 Конституції Французької Республіки, в якій зазначається: «Територіальні колективи мають ресурси, якими вони вільно розпоряджаються відповідно до умов, встановлених законом.

Вони можуть отримувати всі або частину коштів від податків, що надходять з будь-яких відповідних джерел. Законом може бути дозволено територіальним колективам визначати підстави оподаткування і ставки

податків у встановлених ним межах. Фіскальні надходження та інші ресурси безпосередньо територіальних колективів становлять для кожної з їх категорій визначальну частину сукупних ресурсів. Умови виконання цього правила встановлюються органічним законом.

Будь-яка передача повноважень держави територіальним колективам і між самими колективами супроводжується передачею ресурсів, необхідних для їх здійснення. Будь-яке надання або розширення повноважень, яке пов'язане із збільшенням витрат територіальних колективів, супроводжується виділенням ресурсів відповідно до закону. Розподіл ресурсів, який повинен забезпечити рівні права територіальних колективів, передбачається законом» [5, с. 48].

У Конституції Португалії зазначається: «Місцеві самоврядні одиниці мають власні фінанси і майно. Режим місцевих фінансів встановлюється законом і має на меті справедливий розподіл суспільних ресурсів державою і самоврядними одиницями і в обов'язковому порядку вирівнювання нерівності між самоврядними одиницями одного рівня. Власні доходи місцевих самоврядних одиниць включають в обов'язковому порядку надходження від управління їх майном і від використання своїх служб. Місцеві самоврядні одиниці можуть мати повноваження в податковій сфері у випадках і на умовах, встановлених законом» (ст. 238) [6]. Досить докладно зміст принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування розкривається також в ст.ст. 119-120 Конституції Італійської Республіки, ст.ст. 167-168 Конституції Польської Республіки та ін.

У деяких державах-членах Європейського Союзу принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування не знайшов закріплення на конституційному рівні. Як приклад можна назвати ФРГ, однак відсутність цього принципу в Основному Законі ФРН пояснюється федеративною формою державного устрою та законодавчими повноваженнями земель в сфері місцевого самоврядування.

Щодо матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні, ст. 142 Конституції України встановлює: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого

самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою» [7]. Таким чином, в національне законодавство України було впроваджено досвід тих держав-членів Європейського Союзу, які пішли шляхом більш детального закріплення змісту принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування на конституційному рівні. Це свідчить про гармонізацію законодавства України із законодавством держав-членів Європейського Союзу в цьому питанні.

Сучасні політичні, соціальні, економічні умови існування місцевого самоврядування, збільшення обсягу завдань та функцій, поставлених перед органами місцевого самоврядування в умовах прагнення до децентралізації публічної влади, зазвичай характеризується недостатністю матеріальних і фінансових ресурсів. Внаслідок браку власних ресурсів дотримання принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування вбачається вкрай складним. За таких обставин підвищення фінансової незалежності місцевого самоврядування, збільшення власних надходжень місцевих бюджетів, своєчасне та в повному обсязі надходження коштів з Державного бюджету є одними з першочергових завдань на шляху до децентралізації публічної влади які потребують найскорішого вирішення.

Такі проблеми є системними і не можуть бути вирішені лише шляхом муніципальної реформи. Впровадження в реальні політико-правові відносини принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування має відбуватися шляхом комплексних перетворень системи організації публічної влади на демократичних засадах.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний договір від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення : 11.04.2020).
2. Конституція Чеської Республіки від 16.12.1992. URL: www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=7324 (дата звернення : 12.04.2020).
3. Конституція Іспанії від 07.12.1978. URL : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r> (дата звернення : 12.04.2020).
4. Конституція Королівства Нідерландів від 17.02.1983. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ethrInd/holand-r.htm (дата звернення : 12.04.2020).
5. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К. : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
6. Конституція Португалії від 02.04.1976. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=141> (дата звернення : 12.04.2020).
7. Конституція України : від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення : 13.04.2020).

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ СЕРВІСІВ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Малімон Віталій Іванович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри публічного
управління та адміністрування
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу,
e-mail: vmalimon@ukr.net

На сучасному етапі розвитку суспільства набувають розповсюдження парадигма цифрової економіки та концепція цифрового суспільства. Кабінет Міністрів України 17.01.2018 р. оприлюднив розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки» та затвердив план заходів щодо її реалізації [2]. План містить 31 комплексне завдання, у тому числі такі інноваційні кроки як: розвиток Індустрії 4.0, цифрових робочих місць, STEM-освіти та цифрових освітніх послуг, цифрової інфраструктури для Інтернету-речей, блокчейну, e-Health та e-безпеки тощо.

Концепція передбачає перехід від сировинного типу економіки, яка споживає обмежені природні ресурси до високотехнологічних виробництв та ефективних процесів за допомогою ІТ-технологій та комунікацій. Розвиток цифрової інфраструктури – широкосмуговий інтернет (ШСД) має бути поширений на всю територію України. Концепція спрямована на стимулювання цифрових трансформацій у банківській системі із застосуванням безготівкових розрахунків, інфраструктурі, транспорті, громадській безпеці, освіті, медицині, екології.

Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку.

Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності [2].

За впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі і електронного урядування відповідають органи влади. На державному рівні це Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри), яке є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної

політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури ширококутового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії» [1].

На місцевому рівні за впровадження цифрових сервісів відповідальні департаменти, управління та відділи міських рад. Так, у м. Києві – це Департамент інформаційно-комунікаційних технологій КМДА, у м. Дніпрі – Управління інформаційних технологій Дніпровської міської ради, у м. Івано-Франківськ – Управління організаційно-інформаційної роботи та контролю, Управління адміністративних послуг міськвиконкому (Центр надання адміністративних послуг), відділ програмного та комп'ютерного забезпечення Івано-Франківської міської ради.

В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства зростає швидкість та обсяги обміну інформацією, тому вкрай актуальним є питання створення єдиної системи надання послуг для населення в електронному вигляді та створення і розвиток Smart-сервісів для покращення взаємодії влади із громадськістю. Інформаційні технології та програмні засоби дозволяють реалізувати ефективну систему державного та громадського контролю за роботою структурних підрозділів міської ради, яким підпорядковані комунальні підприємства, заклади освіти, охорони здоров'я, культури та інші установи.

Для успішної реалізації поставлених завдань перед місцевими органами влади у сфері е-урядування необхідно постійно розробляти та впроваджувати зручні та доступні громаді міста електронні сервіси, які в свою чергу підтримуються сучасними операційними системами та програмним забезпеченням, потужним серверним та мережевим обладнанням, комп'ютерами та периферійними пристроями.

Програми розвитку е-урядування у виконавчому комітеті Івано-Франківської міської ради спрямовані на успішну реалізацію державних цільових, міських та інших програм, розв'язання соціально-економічних проблем міста, передбачених Програмою економічного і соціального розвитку Івано-Франківська у сфері інформаційних технологій.

На сьогодні виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради займає одне з провідних місць серед міст України у сфері е-урядування:

1. Впроваджена система електронного документообігу (СЕД) «Діловод», яка призначена для автоматизації управління документами і

процесами виконавчих органів влади Івано-Франківської міської ради. Електронний документообіг встановлено та функціонує в усіх структурних підрозділах відповідно до штатного розпису апарату ради та їх виконавчих органів затвердженого рішенням сесії міської ради. СЕД за результатами експлуатації постійно вдосконалюється та розширюються її функціональні можливості. Документи, що надходять в структурний підрозділ, відображаються в окремих папках «На виконання» та «На розгляд» і залежності від дати завершення виконання виділені відповідними кольорами.

2. Діє Реєстр актів органів місцевого самоврядування (розпорядження міського голови, рішення виконавчого комітету та міської ради, регуляторні акти, протоколи засідань, порядки денні тощо). Документи з Реєстру висвітлюються на веб сайті «Нормативні акти Івано-Франківської міської ради» www.namvk.if.ua. Реалізовані функції: пов'язані документи, історія та публікація, швидкий та зручний пошук інформації як за назвою так в середині тексту документа.

3. В управлінні адміністративних послуг та управлінні реєстраційних процедур функціонує програмне забезпечення «*Універсам послуг*», що дозволяє реєструвати пакети вхідних документів, автоматично формувати заяви, здійснювати контроль за дотриманням термінів виконання, друкувати супровідні картки, готувати звіти. Програмне забезпечення забезпечує надання послуг з виготовлення закордонних паспортів та реєстрацію послуг місця проживання. Адміністраторам надана можливість швидкого пошуку звернення за допомогою сканера та штрих-коду надрукованого на супровідній картці, що видається заявнику при реєстрації пакету документів. В режимі он-лайн відображається *Інфографіка роботи ЦНАП*. Це програмне забезпечення є унікальним. В ньому реалізовано усі функції та етапи надання адміністративних послуг і дозвільних процедур в електронному вигляді.

4. Функціонує веб сайт «Електронний уряд міста Івано-Франківська» www.emvk.if.ua, який створено з метою спрощення доступу громадян та юридичних осіб до інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Документи подані через веб сайт автоматично реєструються в СЕД «Діловод».

5. Офіційний сайт міста <http://www.mvk.if.ua> є представництвом міста та міської влади в мережі інтернет. Новий інтерфейс користувача забезпечує наглядне представлення структури розміщеної на ньому інформації та швидкий і логічний перехід між розділами меню.

6. Для покращення надання послуг мешканцям міста з використанням Інтернет технологій функціонує веб сайт Центру надання адміністративних послуг www.snar.if.ua.

7. Функціонує загальноміський електронний реєстр дітей на поступлення до дошкільних навчальних закладів м. Івано-Франківська

www.dity.if.ua.

8. Створено веб сайт «Івано-Франківськ Smart city». На сайті зібрана інформація про 65 електронних сервіси, що функціонують в Івано-Франківській міській раді.

Наступними кроками впровадження е-врядування є:
розробка нових електронних сервісів;
використання електронних ключів в системі електронного документообігу;
поширення технологій ідентифікації та верифікації громадян України з використанням id-карток;
використання електронних ключів мешканців міста при користуванні електронними сервісами;
збільшення кількості надання послуг в електронному вигляді [3].

Отже, в останні роки створені окремі організаційно-правові передумови до впровадження цифрових сервісів в систему місцевого самоврядування, розробляються нові електронні сервіси та збільшується кількість електронних адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п>.
2. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-р>.
3. Програма розвитку електронного урядування у виконавчому комітеті Івано-Франківської міської ради на 2020-2021 роки. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/416437>.

ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІСПАНІЇ

Новосьолова Олена Сергіївна,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської
справи та страхування Херсонського
національного технічного університету
e-mail: novoselova27@gmail.com

Будь-яка концепція побудови місцевого самоврядування характеризує величину повноважень місцевої влади та визначає певний порядок підпорядкованості нижчих ланок вищим.

Еволюція принципу місцевої автономії визначається двома

основними чинниками: еволюцією демократичних режимів та процесом адаптації економічної системи до соціальної реальності, що реалізується у побудові «держави суспільного добробуту». Панівним принципом у розбудові стандартів місцевого самоврядування стає принцип субсидіарності. При реалізації цього принципу важливою стає не лише максимальна децентралізація, а й стимулювання ініціативи органів місцевого самоврядування. Це передбачає не тільки участь органів місцевого самоврядування у місцевій політиці, але водночас означає велику відповідальність для місцевих органів влади.

Країною з високим рівнем розвитку місцевого самоврядування є Іспанія, де успішно реалізується принцип децентралізації, хоча офіційно Іспанія є парламентською монархією,

Іспанська система місцевого управління поділена на три рівні територіальної влади, які не мають ієрархічної організації, проте вони пов'язані за принципами компетенції. Ці три рівні - держава, автономні громади та місцеві утворення.

Конституція Іспанії 1978 року закріпила політичний компроміс, який закріплено статтею 2 у якій говориться: «Конституція ґрунтується на нерозривній єдності Іспанської Держави – спільної і неподільної країни всіх іспанців; вона визнає й гарантує право на автономію народів і регіонів, з яких складається, і солідарність між усіма ними». Крім національного (тобто центрального) уряду, стаття 137 дозволяє організацію країни у вигляді «муніципалітетів, провінцій і автономних областей», гарантуючи їм право брати участь у тих справах, що стосуються їхніх інтересів [1, с. 407].

Місцеве самоврядування - це рівень влади, найближчий до громадян. Дотримуючись принципу близькості, роль міських рад є основоположним для побудови децентралізованої держави в Іспанії, оскільки вони здійснювали повноваження, що мають важливий вплив на якість життя місцевих громадян.

В Іспанії місцеве самоврядування характеризується великим розмаїттям суб'єктів, які відрізняються за розмірами, економічною активністю та географічним положенням.

Як зазначає І. А. Алебастрова, іспанська система місцевого самоврядування надає територіальним спільнотам можливість вирішувати питання місцевого значення на трьох рівнях [1, с. 408]. На рівні: муніципалітетів, провінцій, які складаються з об'єднань декількох муніципалітетів; автономних співтовариств.

Муніципалітети та провінції – це дві основні форми територіальної організації держави. На даний час в Іспанії налічується 8112 муніципалітетів [2]. Окрім них, є й інші місцеві утворення:

- острови;
- території, менші за муніципалітети;

- «манкомунідади»;
- «комаркаси»;
- мегаполіси;
- інші об'єднання муніципалітетів.

Балеарські та Канарські архіпелаги мають особливе територіальне утворення - острови, які також є самоврядними. Балеарські острови містять чотири острови, а Канарські – сім.

Існує майже 4000 територіальних утворень, менших від муніципалітетів. Більшість із них (2226) належать до автономної громади Кастилія-Леон.

З огляду на невеликий розмір більшості іспанських муніципалітетів, владні органи вищого рівня відіграють у функціонуванні цих територій більшу роль, ніж вони самі («манкомунідади», мегаполіси та «комаркаси»).

«Манкомунідади» - це добровільно створені організації, спрямовані на здійснення спільних проєктів або надання спільних послуг. Вони з'явилися протягом останніх кількох років. В даний час їх понад 1000, і нові додаються щороку.

Як встановлено в їхніх Статутах самоврядування, автономні громади можуть створювати «комаркаси» або столичні райони. «Комаркас» може бути створений для виконання різноманітних цілей на місцевому рівні або надання різноманітних місцевих послуг, спільних для муніципалітетів. Столичні райони - це місцеві утворення, які збирають муніципалітети з великими забудованими міськими районами, жителі яких мають економічні чи соціальні зв'язки, що зумовлює необхідність спільного планування, координації роботи чи обслуговування.

Провінції – це необхідні місцеві утворення, що є результатом групування муніципалітетів. Вони були створені в 1833 році й досі залишаються такими ж, з незначними варіаціями. В Іспанії налічується 50 провінцій, а їх основними функціями є:

- гарантування дотримання принципів солідарності та рівноваги між муніципалітетами, до складу яких вони входять;
- забезпечення надання комунальних послуг;
- участь у координації місцевого самоврядування з автономними громадами та державною владою [2].

Також у Конституції закріплюється право суміжних провінцій із спільними «історичними, культурними й економічними рисами» формувати такі самоврядні одиниці, як автономні області. Парламент затверджує, за поданням груп провінцій або однієї провінції, національний статут автономії для кожної території. На території Іспанії існує 17 таких утворень, але Країна Басків має найбільший обсяг повноважень органів місцевого самоврядування. Рівень самостійності визначається в більшості випадків етнопонаціональними чинниками. З урахуванням цих чинників повною автономією наділені: Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія.

Спеціальною автономією користуються Наварра, Канарські острови, міста Сеута та Мелілья [1, с. 409].

Важливою особливістю місцевого врядування в Іспанії є можливість захищати права та інтереси місцевих органів у Конституційному суді Іспанії. Так, органи місцевого самоврядування у випадку виникнення спірних правовідносин мають право звернутися до Конституційного суду для відміни дії окремих нормативно-правових актів. Це свідчить про досить значну роль місцевої влади, про її широкі повноваження та можливість самостійно захищати населення від будь-яких протиправних дій центральної влади, що особливо актуальним є для України, особливо в умовах скорочення фінансування процесів децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юрайт. 2001. 512 с.
2. Local government in Spain. URL: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/223_Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf/ (дата звернення 12.04.2020).

ОПТИМІЗАЦІЯ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В АСПЕКТІ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Омелько Іван Іванович,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
e-mail: dergbud@nulau.edu.ua

Прагнення України інтегруватись у європейський і світовий цивілізаційний простір обумовлює потребу в удосконаленні правової регламентації й функціонування інститутів місцевої влади та депутатів місцевих рад, адже їх діяльність безпосередньо спрямована на створення сприятливого життєвого середовища, забезпечення доступними, якісними публічними послугами місцевих жителів, формування системи взаємозв'язку з територіальними громадами, яка відповідає вимогам відкритості, прозорості, соціальної згоди, консенсусу, інноваційності, результативності. Досягнення поставлених завдань вимагає не тільки імплементації в українське законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1], а й Європейської Стратегії інновацій і доброго врядування на місцевому рівні [2], що ґрунтується на концепції «належного врядування». Зазначена Стратегія була підтримана на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та затверджена

Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р.

Європейська Стратегія інновацій і доброго врядування на місцевому рівні визначила дванадцять принципів «належного самоврядування»: чесне проведення виборів та належне представництво інтересів мешканців; ефективність і результативність управління; відкритість і прозорість діяльності; оперативність реагування на потреби місцевого населення; справедливість у вирішенні суспільних справ; етична поведінка; компетентність та спроможність місцевих інституцій; інноваційність та застосування кращих практик діяльності; сталий розвиток; надійний фінансовий менеджмент; людиноцентризм та недопущення дискримінації.

З огляду на євроінтеграційні прагнення, вказаний документ фактично постав орієнтиром формування новітніх ціннісних орієнтацій та установок для всіх публічних інституцій в Україні, у т.ч. і для місцевих депутатів як представників і виразників інтересів мешканців місцевих громад.

На сьогодні повсякденна діяльність депутатів місцевих рад (local councillors) у державах-членах ЄС полягає здебільшого в участі у засіданнях відповідної ради, публічних зустрічах, відвідуванні членів територіальної громади за їх місцем проживання, наданні відповідей на телефонні чи письмові звернення [3, с. 12]. При цьому звертається постійна увага на неприпустимість доручення місцевих депутатів у здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності, аби не провокувати конкуренцію, а тим більш конфронтацію між представницькими й виконавчими органами місцевого самоврядування. Основне призначення депутата – виявляти настрої та побажання членів територіальної громади й адекватно доносити їхню волю до відома депутатського корпусу, відповідних органів місцевого самоврядування і відобразити її при формуванні місцевої політики. Саме в цьому руслі має рухатись і вітчизняна практика муніципального будівництва.

При здійсненні різноманітних форм діяльності місцевий депутат має застосовувати такі дії та механізми, які допомогли б залучати мешканців до більш активної участі у вирішенні питань місцевого значення, зміцнювати довіру до місцевої влади та депутатського корпусу, сприяти пошуку консенсусних шляхів вирішення проблемних питань, неупереджено виконувати свої депутатські повноваження.

Важливе значення має забезпечення більш прозорого висвітлення інформації про депутатську діяльність за допомогою широкого використання різноманітних каналів комунікації з місцевим населенням через онлайн-зв'язок, web-site, facebook, twitter, блоги, телебачення, друковані видання, інформаційні дошки, оголошення, тощо; систематичне опитування мешканців про ефективність роботи місцевих депутатів та оцінку їх діяльності; періодичне звітування про роботу депутатів в місцевій раді та з виборцями, особливо щодо реалізації стратегій місцевого розвитку, виконання місцевого бюджету, різноманітних соціальних

програм, тендерних закупівель та результатів місцевого аудиту, переліку об'єктів місцевого інвестування.

Слід активізувати й таку форму роботи депутатів місцевих рад, як участь у засіданнях постійних комісій, особливо виїзних, які на практиці застосовуються дуже рідко. Однак саме вони сприяють більш фаховому, змістовному обговоренню проблем, які безпосередньо зачіпають місцеву громаду і дозволяють знайти консенсус при їх вирішенні з боку місцевої влади і жителів. Зустрічі місцевих депутатів з членами територіальної громади у ході підготовки і проведення виїзних засідань дозволяють отримати цінну інформацію від тих, хто добре знає реальний стан справ, допомагають глибше пізнати сутність наявних проблем, швидше ліквідувати недоліки. Виїзні засідання – це не тільки засіб колективного обговорення й вирішення найважливіших питань, але й форма підготовки до інших заходів: пленарних засідань місцевої ради, депутатських слухань тощо. Це також одна з форм активізації роботи постійних комісій, накопичення у депутатів практичного досвіду реалізації представницького мандату. Виїзні засідання постійних комісій сприяють активізації нормотворчої діяльності місцевих рад, внесенню своєчасних змін та доповнень до прийнятих радою рішень. При організації виїзних засідань удосконалюються форми і методи роботи депутатів та апарату місцевої ради, складаються прес-релізи, готуються інформаційні огляди, відео матеріали, розробляються комплексні матеріали і методики, використовуються аналітичні та графічні матеріали на основі моніторингу чинного законодавства.

Для ведення відкритого професійного діалогу з мешканцями громади місцеві депутати мають бути належним чином підготовлені, що обумовлює необхідність отримання не лише знань законодавства з питань місцевого самоврядування, власного статусу і повноважень, а й певних умінь і навичок, які забезпечать ефективне спілкування з виборцями, вирішення місцевих проблем та розбудову спроможної територіальної громади. З цією метою слід більш активно застосовувати такі форми, як депутатські навчання, практикуми, конференції, круглі столи. Звісно, що в сучасних умовах дедалі більшого застосування мають отримати й форми «електронного врядування».

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf.
3. Guidance for new councillors. URL: https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/11.101%20Councillors%27%20Guide%202018_v10_WEB.pdf.

ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНСТИТУЦІЯХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

Сич Максим Анатолійович,
молодший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування
НАПрН України,
e-mail: ndi_db_ms@ukr.net

Принципові положення, що визначають правовий статус депутата, у тому числі й гарантії депутатської діяльності, містяться в основних законах відповідних країн. Більш детально вони регламентовані у спеціальних законах та регламентах відповідних представницьких органів. Це повною мірою стосується й конституційно-правової практики держав-членів ЄС. Наприклад, ст.106 Конституції Республіки Польща 1997 р. проголошує: «Умови, необхідні для дієвого виконання депутат-ських повноважень, а також охорони прав, що впливають зі здійснення мандату, визначаються законом».

Депутат наділяється особливими правами (привілеями), мета яких полягає в тому, щоб гарантувати його незалежність і недоторканність. Історично це було викликано прагненням захистити доволі вразливе становище виборного представника від посягань з боку як виконавчої влади, так і приватних осіб .

До числа депутатських привілеїв належить насамперед звільнення від юридичної відповідальності за висловлення думок і висловлювання в парламе-нті (іноді – голосування), заборона позбавляти депутата свободи без згоди пар-ламенту. Це загальні конституційні принципи про депутатські привілеї, імунітет, індемнітет. Два останніх терміни означають депутатську недоторканність, хоча і в дещо різних значеннях. Індемнітет, поряд з недоторканністю, розуміється також як винагорода депутата за його роботу в якості члена парламенту.

Як правило, саме ці дві фундаментальні гарантії депутатської діяльності – депутатський імунітет та індемнітет – закріплюються на рівні конституції; це правило повною мірою підтверджується конституціями держав-членів ЄС (ст.57-1 Конституції Австрії; ст.ст. 57,58 Конституції Данії; ст.ст. 61-63 Конституції Греції; п.13 ст.15 Конституції Ірландії; ст.71 Конституції Іспанії; ст.ст. 68-1, 69 Конституції Італії; ст.105 Конституції Польщі; ст.160. п.d) ст.161 Конституції Португалії; ст.ст. 25-26 Конституції Франції; ст.46 Конституції ФРН; §8 глави 4 Форми правління Швеції).

За загальним правилом, депутатський імунітет поширюється тільки на членів парламенту, за що й отримав назву парламентського імунітету. Проте зустрічаються й винятки. Так, в Австрії члени ландтагів

(законодавчих органів земель) користуються таким самим імунітетом, як і члени національного парламенту. Аналогічна норма встановлена в Бельгії для членів рад співтовариств і регіонів.

Недоторканність спрямована на захист парламентарія від будь-яких переслідувань з боку судових властей за дії, акти, вчинені ним поза виконанням своїх функцій, коли парламентарій виступає в якості пересічного громадянина. Вона застосовується до переслідування у будь-якій формі. У даному випадку йдеться про те, щоб політичні супротивники парламентарія не могли йому загрозувати кримінальним чи цивільним (у деяких країнах) переслідуванням. Водночас є й приклади зворотного характеру. У Великій Британії невідповідальність поширюється тільки щодо переслідування у цивільному, а не кримінальному порядку.

У значній кількості країн при затриманні на місці скоєння злочину депутат не може посылатися на свою недоторканність. Такі затримання є винятком із загального правила; у цьому випадку можливе затримання й арешт. В обґрунтування цього принципу покладено очевидність скоєного, що виключає будь-який ризик помилитися або помилково інтерпретувати скоєний акт. За згаданими даними Міжпарламентського союзу, непоширення недоторканності на випадок затримання на місці злочину передбачалося у 42 країнах, у т.ч. в Австрії, Бельгії, Греції, Іспанії та ФРН.

Тривалість недоторканності суттєво варіюється від країни до країни. Умовно можна виокремити два випадки депутатської недоторканності: в період сесії та поза сесією. Якщо недоторканність поширюється тільки на період сесії, то в цей час не можна депутата переслідувати у кримінальному чи адміністративному порядку без дозволу палати, до якої він належить, крім випадку, коли він спійманий на місці злочину. Органи правосуддя можуть вимагати у парламенту зняття недоторканності для його арешту чи кримінального переслідування. Після закриття сесії (тобто у міжсесійний період) переслідування може бути здійснене стосовно депутата так само, як і стосовно пересічного громадянина.

Іноді встановлюється дещо розширений термін. Наприклад, у Великій Британії парламентарій володіє недоторканністю протягом сесії та ще 40 днів до неї та після неї. В Ірландії та деяких інших країнах недоторканність поширюється тільки на випадки, коли парламентарій перебуває на території парламенту, по дорозі до нього чи повертається з нього.

Переслідування поза сесією може здійснюватися тільки при арешті депутата; при цьому арешт розуміється у широкому сенсі цього слова – як будь-яке позбавлення чи обмеження свободи. Дозвіл на переслідування при зверненні судових властей, за загальним правом, надає палата, до складу якої належить парламентарій, а в міжсесійний період такий дозвіл іноді надають керівні органи палати чи парламенту в цілому. Іноді встановлюється кваліфікована більшість голосів для зняття

недоторканності. Наприклад, у Фінляндії для цього вимагається 5/6 голосів депутатів сейму.

Якщо парламент двопалатний, то члени обох палат, за загальним прави-лом, володіють однаковим імунітетом. Виняток становить ФРН, оскільки члени Бундесрату не мають імунітету.

Формами позбавлення депутатської недоторканності виступають різні види рішень, що виносяться парламентом чи його палатою. У переважній більшості країн передбачається, що позбавлення депутата недоторканності здійснюється у формі явно вираженої згоди (дозволу) парламенту на застосування конкретних кримінально-процесуальних заходів щодо депутата. У Словенії позбавлення недоторканності може здійснюватися у формі відмови парламенту від вимоги застосування депутатської недоторканності; Конституція цієї країни передбачає право особистої відмови депутата від своєї недоторканності. У цьому випадку парламент може сам прийняти рішення про застосування депутатської недоторканності чи відмовитися від такого рішення .

Конституції деяких країн ЄС передбачають додаткові гарантії незалежності та ефективної діяльності депутата:

- право депутатів не давати свідчення стосовно осіб, які «довірилися» їм як депутатам чи довірили їм у цій якості якісь факти, а також право не давати свідчень щодо таких фактів (ст.47 Конституції ФРН, ч.2 ст.61 Конституції Греції);

- право на відстрочку від призову на військову службу та від мобілізації (п. а) ст.161 Конституції Португалії);

- заборона чинити перепони у здійсненні депутатських повноважень (ч.2 ст.48 Конституції ФРН) або забезпечення належних умов для ефективного здійснення депутатських повноважень (ч.1 ст.158 Конституції Португалії);

- заборона звільнення чи загрози звільнення у зв'язку з виконанням депутатських повноважень (ч.2 ст.48 Конституції ФРН);

- право на користування усіма державними транспортними засобами (ч.3 ст.48 Конституції ФРН);

- право на вільний проїзд (п. б) ст.161 Конституції Португалії) або право на вільне користування державними транспортними засобами та транспортними комунікаціями (ч.2 ст.66, ч.3 ст.71 Конституції Бельгії);

- право на звільнення від сплати транспортних, поштових і телефонних зборів (ч.2 ст.63 Конституції Греції);

- право на компенсацію витрат, пов'язаних зі здійсненням депутатських повноважень (ч.1 ст.63 Конституції Греції).

Загалом можемо констатувати, що в державах-членах накопичено значний досвід конституційного регулювання депутатських гарантій, який має враховуватись вітчизняною політико-правовою теорією та практикою.

СЕКЦІЯ 5
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ
ГАЛУЗЕВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Віткова Валентина Сергіївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
e-mail: valentina_vitkova@i.ua

Незважаючи на те, що сама ідея «Європи регіонів» вперше почала широко дискутуватись ще у 80-х роках ХХ ст., що було викликано посиленням регіональних урядів у деяких державах-членах Європейського Союзу, в умовах сьогодення проблематика європейської регіональної політики не тільки не втрачає свої актуальності, але і набуває нового значення. Процес регіоналізації поволі стає однією із обов'язкових умов інтеграції країн до Європейського Союзу.

Національним законодавством регіональна політика визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1]. Регіональна політика є «процесом інтеграції, який поліпшує суб'єктивність і регіональних та місцевих органів влади, і тим самим сприяє розвитку громадянського суспільства» [2, с. 278].

Основною метою регіональної політики ЄС виступає підтримка окремих районів (областей) країни та підвищення рівня їх конкурентоспроможності, а також підвищення рівня життя місцевих громад та рівня задоволення загальних потреб місцевих та регіональних громад. При цьому, регіональна політика ЄС є комплексним явищем, яке включає в себе багато складників.

Регіональна політика переконливо демонструє солідарність Європейського Союзу із економічно менш розвиненими країнами (регіонами). Перш за все, регіональна політика ЄС – це політика інвестицій. Саме інвестиції дозволяють сприяти економічному зростанню, створювати нові робочі місця, підтримувати конкурентоспроможність держави та покращувати рівень життя кожного окремого її громадянина,

акумулюючи кошти в тих сферах і галузях, де вони дадуть найбільш ефективний очікуваний результат.

Регіональна політика повинна сприяти утворенню соціально-економічної згуртованості, включаючи три основні аспекти:

1) *соціальний аспект* стосується питань життя регіональних громад і характеризується рівнем освіти, соціальної та політичної активності, рівнем безробіття тощо;

2) *економічний аспект* пов'язаний головним чином із рівнем ВВП на одного жителя, станом та характером економіки;

3) *просторовий аспект*, пов'язаний з характером системи розселення, доступом до комунікацій та використанням просторових благ [3].

За твердженням польських дослідників Maczka L., Kudelko J. регіональна політика надає для своїх суб'єктів інструменти, які можуть бути представлені у таких групах:

1) *законодавчі інструменти* – загальні обов'язкові норми, встановлені органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що стосуються економіки регіону, а також нормативно-правові акти, що стосуються всіх аспектів економічної діяльності (наприклад, правове регулювання, що забезпечує підставу для видачі та реєстрації дозволів на господарську діяльність);

2) *адміністративні документи* – управлінські рішення, видані на основі загальних стандартів, орієнтованих на окремі об'єкти;

3) *економічні інструменти*, серед яких можливо зазначити наступне: а) вплив фінансових коштів, що виділяються для підтримки ініціатив розвитку, що здійснюються економічними одиницями (наприклад, субсидії, гранти, податкові пільги, кредити та гарантії); б) вплив через економічні зусилля, організовані та реалізовані безпосередньо державними органами або при їх значній участі (наприклад, інвестиційні підприємства у сфері технічної та соціальної інфраструктури); в) нематеріальні інструменти, що сприяють економічній діяльності (наприклад, програми, що підтримують інвесторів, сприяння експорту, сучасні технології, програми підвищення кваліфікації персоналу, організація консультаційних послуг та досліджень); г) рекламно-інформаційні інструменти, що створюють позитивний імідж регіону та клімату, привабливого для нових мешканців, які також розпочнуть економічну діяльність (наприклад, розповсюдження інформації про регіон та його просування) [4, с. 44].

Слід погодитись із Hausner J. в тому, що реалізована центральною владою модель регіональної політики відчутно впливає на рівень конкурентоспроможності регіону. Можна виділити два суперечливі модельні підходи до регіональної політики:

1) *централістично-балансуючий підхід* (модель) – передбачає пропорційний розвиток окремих регіонів завдяки фінансовій підтримці

регіонів з нижчим рівнем розвитку та слабкою конкурентною позицією. За цієї моделі підтримувані регіони мають тенденцію займати пасивну позицію, орієнтовану на поточне споживання капіталу, що не гарантує їх майбутнього розвитку.

2) *децентралістично-конкурентний підхід (модель)* – базується на децентралізації сектору державних фінансів і передбачає спрямування діяльності регіональної політики на сильні регіони, виявляючи високий рівень конкурентоспроможності, що є стимулом для економічно менш ефективних регіонів [5, с. 5-6].

В умовах реформи децентралізації, що наразі відбувається в нашій державі, беручи до уваги досвід зарубіжних країн, більш вдалим вдається впровадження і дотримання децентралістично-конкурентного підходу (моделі), який орієнтований на довгострокову перспективу і поступові, але позитивні результати. Процеси регіоналізації в нашій державі вимагають постійної уваги не тільки з боку законодавця, але і з боку як науковців, так і практиків, які, досліджуючи окремі аспекти європейської регіональної політики, використовуючи компаративістський підхід, здатні вдало розставити акценти задля розвитку майбутніх перспектив.

Список використаних джерел:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 01.04.2020).
2. Савка О. В. Регіональна політика Польщі – уроки для України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія. 2015. Вип. 12. С. 277-283.
3. Potoczek A.: Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna. *Agencja Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy*. Torun, 2003.
4. Maczka L., Kudelko J. Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Uni Europejsk. *Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie*. Kraków, 2005.
5. Hausner J. Modele polityki regionalnej w Polsce. *Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Studia Regionalne i Lokalne*. 2001. Nr 1(5).

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Дунай Валерія Олександрівна,
студентка групи ПБІ-16-1
Навчально-наукового інституту права
Університету Державної фіскальної
служби України

Змитрович Діана Ігорівна,
студентка групи ПБІ-16-1
Навчально-наукового інституту права
Університету Державної фіскальної
служби України

Пріоритетом державної влади є забезпечення сталого довгострокового економічного розвитку з метою підвищення добробуту населення і посилення потенціалу розвитку майбутніх поколінь. В умовах сьогодення основна увага повинна бути приділена розширенню відтворення бюджетних ресурсів, збільшення доходів бюджету та збільшенню фінансової бази бюджетних асигнувань.

У сучасних умовах розвиток України як незалежної суверенної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у сферах економіки, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Вирішення проблеми децентралізації є частиною забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи, основне призначення якої полягає у створенні умов для належного виконання органами державної та місцевої влади своїх функцій.

Як відомо, бюджетна децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з визначеними місцевими потребами [1, с. 24].

Необхідно зауважити, що в умовах структурної перебудови національної економіки, формування фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є одним із основних чинників збільшення фінансової спроможності регіону. Забезпечення стійкого розвитку територіальних громад в процесах бюджетної децентралізації – пріоритетне завдання органів місцевого самоврядування [2, с. 305].

Необхідність впровадження бюджетної децентралізації зумовлена також станом сучасного українського суспільства, потребою у посиленні громадського впливу на підготовку і прийняття публічно-владних рішень,

попитом на підвищення якості управління на всіх рівнях з урахуванням громадсько-політичних викликів, стимулювання розвитку регіонів для подолання економічної кризи, залучення необхідних інвестиційних ресурсів [3, с. 95].

Станом на січень 2020 року в рамках проведення реформи децентралізації в Україні сформовано 1029 об'єднаних територіальних громад [4].

Вважаємо за необхідне зауважити, що однією з основних складових бюджетної політики є регулювання місцевих бюджетів, ефективність якого впливає на соціально-економічний розвиток регіонів та держави в цілому. Від рівня ефективності формування доходів місцевих бюджетів залежить ефективність можливості виконання органами місцевого самоврядування відповідних функцій, насамперед, щодо соціального захисту населення, надання послуг з освіти, охорони здоров'я, розвитку житлово-комунального господарства [2, с. 306]. Тому позитивним результатом розвитку бюджетної децентралізації в Україні варто вважати зростання доходів місцевих бюджетів.

В Україні спостерігається поступове зростання власних доходів місцевих бюджетів України, а також частки власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, що стало можливим завдяки розширенню повноважень й підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування. Переважно це спостерігається шляхом реалізації заходів щодо залучення резервів наповнення бюджету та підвищення ефективності адміністрування податків та зборів.

Варто зазначити, що показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати якісні послуги населенню та реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти. В умовах сьогодення виникла ситуація, яка стоїть заваді якісного функціонування територіальних громад через ряд обмежень. Мова йде про запровадження 18 березня 2020 року надзвичайної ситуації в Київській області через поширення коронавірусної інфекції. Наразі кожне місто залишилось в умовах коли необхідним є запровадження додаткових заходів для запобігання та стабілізації ситуації, що супроводжується необхідністю в додаткових видатків з бюджетів міст.

Відповідно, органи місцевого самоврядування змушені сконцентрувати свою увагу на методах захисту населення від поширення вірусу COVID-19 шляхом застосування відповідних медико-біологічних заходів, мають за необхідність переглянути свої капітальні видатки на 1 півріччя, а також провести аналіз бюджетних надходжень і виконання бюджетів за 2 півріччі у зв'язку з уповільненням економічних взаємовідносин. Ще однією гострою проблемою є зупинення діяльності

підприємств, що в свою чергу має як наслідок ненадходження до місцевих бюджетів коштів та зумовлює неспроможність місцевого самоврядування у повному обсязі виконувати свої зобов'язання, в тому числі й щодо підтримки людей, які потребують соціальної допомоги.

Аналіз ефективності бюджетної децентралізації свідчить про те, що її впровадження в Україні має позитивні результати. У процесі бюджетної децентралізації важливо досягнути рівня автономії органів місцевого самоврядування щодо мобілізації доходів та їхнього подальшого розподілу та використання. Вважаємо за необхідне переглянути й розподілити повноваження центральних та місцевих органів влади, а також збільшити власні доходи місцевих бюджетів для якісного надання суспільних послуг.

Отже, бюджетна децентралізація важливою та необхідною умовою становлення ефективної системи місцевих фінансів, що сприяє фінансовій незалежності місцевих органів влади.

Список використаних джерел:

1. Дребот Н. П., Семеген І. Б. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. № 29(4). С. 24–27.

2. Кужелев М. О., Плахотнюк В. В. Формування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 36(1). С. 302–312.

3. Нечипоренко А. В., Качула А. Г. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. «Економічні науки»*. 2018. № 29 (2). С. 95–98.

4. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 17.02.2020).

ПОРІВНЯЛЬНИЙ МЕТОД В ДОСЛІДЖЕННІ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ²

Житний Олександр Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінально-правових
дисциплін юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна,
e-mail: alexzprof@gmail.com

За останні десятиліття в Україні відбулось помітне зростання рівня підліткової й молодіжної злочинності, що відбувається на фоні загального погіршення ступеню делінквентності підростаючого покоління. Злочинність неповнолітніх для сучасного українського суспільства є особливо проблемою, яка постійно привертає до себе увагу науковців, представників влади й громадськості. Її небезпека полягає не лише в тій шкоді, які завдає кожне посягання об'єктам кримінально-правової охорони, а й у тому криміногенному потенціалі, котрий накопичується в суспільстві внаслідок втягування підростаючого покоління громадян країни у порушення закону. Цим забезпечується самовідтворення злочинності, детермінуються її сплески в майбутньому. Тому розвиток соціально-правових засобів впливу на стан злочинності неповнолітніх, вдосконалення способів корекції особистості й поведінки молодих правопорушників є проблемою, рівною мірою актуальною і для теорії, і для практики кримінального права й кримінології.

Виходячи із вкрай негативних тенденцій криміналізації молодого населення держави, вдосконалення заходів запобігання ювенальній злочинності – це боротьба за майбутнє країни. І в цьому випадку для поглиблення теоретичних знань про сучасну злочинність молоді та про напрями вдосконалення практичних заходів, спрямованих на її подолання (мінімізацію, контроль) є перспективними дослідження, спрямовані на вивчення зарубіжного досвіду вирішення відповідних проблем, наукові розвідки з порівняльної кримінології. Перш за все вітчизняних дослідників цікавить вивчення досвіду, накопиченого в цій сфері в європейських державах. Це пояснюється не лише євроінтеграційними прагненнями України, потребами вдосконалення внутрішньодержавних механізмів кримінально-правового впливу в умовах загальноєвропейської та всесвітньої правової інтеграції, необхідності покращення якості

² Дослідження виконане в рамках освітнього проекту 611432-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-MODULE «Criminal policy of the European Union».

правотворчості й правозастосування в ході гармонізації вітчизняного кримінального права з правом Європейського Союзу. Чинники (причини, умови, детермінаційні фактори) злочинності молоді в різних державах Європи не відрізняються кардинально. Тому й ефективні технології впливу на неї, які «працюють» в одній європейській державі, можуть бути використані й у іншій. Таким чином, результати порівняльних досліджень дозволяють уникнути непотрібних експериментів у ході вдосконалення інститутів протидії злочинності неповнолітніх в Україні. У зв'язку із цим кримінальна політика ЄС в цілому й, зокрема, вироблені європейськими фахівцями принципи, засоби, прийоми й інші елементи кримінологічних технологій протидії ювенальній злочинності становлять неабиякий інтерес для вітчизняних фахівців.

Наразі кримінальна політика країн – членів Європейського Союзу щодо протидії злочинності неповнолітніх являє собою постійну координовану діяльність, спрямовану на зміну кількісно-якісних показників кримінальних правопорушень делінквентів неповнолітнього віку, усунення причин та умов криміналізації молоді й підлітків, мінімізацію негативних наслідків злочинності неповнолітніх для суспільства в цілому шляхом застосування заходів соціального, виховного, примусового і репресивного характеру. Цей вектор політики в сфері регіональної й національної публічної безпеки оснований на трьох консолідованих нормативних і функціональних інститутах. Перший (історично первинний і функціонально базовий) – внутрішнє кримінально і кримінально-ювенальне законодавство окремих країн-членів Європейського Союзу, а також розроблені на його основі національні заходи впливу на злочинність неповнолітніх. Так, наприклад, у ст. 122-8 КК Франції 1992 р. зазначено: у спеціальному нормативному акті визначаються умови, за яких особам понад 13 років може бути призначено покарання. Цей акт – Ордонанс № 45-174 від 1945 р. про неповнолітніх правопорушників, в якому встановлено спеціальний правовий режим відповідальності неповнолітніх, в основі якого перебуває презумпція кримінальної невідповідальності осіб у віці до 18 років (неповнолітній може підлягати покаранню, яке суттєво відрізняється від покарання дорослих правопорушників). Регламентовано ним і питання призначення покарання неповнолітнім правопорушникам, а також закріплено положення, які обмежують призначення неповнолітнім певних покарань тощо. Другий рівень – універсальні міжнародно-правові джерела, які визначають стандарти поведіння з неповнолітніми делінквентами (принципи ООН). Так, розробляючи й удосконалюючи єдині для держав-членів стандарти ювенального кримінологічного законодавства європейська спільнота спирається на відповідні джерела міжнародного права (Декларація прав дитини від 20.11.1959 р., Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя стосовно

неповнолітніх («Пекінські правила») від 29.11.1985 р., Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р., Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням від 14.12. 1990 р., Правила ООН, які стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі від 14.12.1990 р., Керівні принципи ООН для попередження злочинності серед неповнолітніх від 14.12. 1990 року, Керівні принципи ООН щодо дій в інтересах дітей в системі кримінального правосуддя (додаток до резолюції Економічної та Соціальної Ради ООН від 21.07.1997 р.). Третій рівень організації європейської антизлочинної ювенальної політики є суто регіональним (він функціонує у регіоні, в межах якого діє Рада Європи та Європейський Союз). Джерелами, які містять відповідні положення про протидію злочинності неповнолітніх, є, зокрема, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11. 1950 р., Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25.01. 1996 р, Хартія основних прав Європейського Союзу від 7.12. 2000 р., Рекомендація №R (87) 20 Комітету Міністрів державам-членам «Про соціальний вплив на злочинність неповнолітніх» від 17.09. 1987 р., Рекомендація №R (92) 16 Комітету Міністрів державам-членам «Про Європейські правила щодо застосування громадських санкцій та заходів стягнення» 1992 року, Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам № R(2000) 22 «Про покращення виконання Європейських правил щодо застосування громадських санкцій та заходів стягнення» 2000 року, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі раннього психологічного втручання з метою профілактики злочинності» від 2000 року, Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам «Щодо нових засобів роботи з злочинністю серед неповнолітніх і ролі правосуддя у справах неповнолітніх» 2003 р, Рекомендація № R(2003) 21 Комітету Міністрів Ради Європи країнам-членам від 24.09.2003 р. «Про співробітництво в області запобігання злочинам» тощо.

У всіх випадках, коли дослідник звертається до досвіду, накопиченому за межами системи, в якій він звик працювати (зокрема, до ювенального кримінального права окремих зарубіжних держав і їх регіонального об'єднання, яким є Європейський Союз), він так чи інакше застосовує порівняльний метод. Популярність цього методу серед правознавців свідчить про посилення ролі порівняльного правознавства у теоретичній юриспруденції. Об'єктом дослідження у порівняльному ювенальному кримінальному праві й компаративній кримінології охоплюється вітчизняне кримінологічне законодавство й аналогічне законодавство інших (зарубіжних) держав або їх об'єднань. Традиційно завдання досліджень такого типу полягають в порівнянні національних кримінологічних інституцій (наприклад, кримінального законодавства двох окремо взятих зарубіжних держав). Ці наукові розвідки сприяють правовій акультурації шляхом обґрунтування потреб запозичення,

перенесення елементів кримінального права інших національних правових систем у кримінальне право України як способу модернізації цієї галузі. В умовах подальшого зближення держав, розвитку міжнародних зв'язків, усвідомлення важливості скоординованої діяльності суб'єктів міжнародних відносин у боротьбі зі злочинами міжнародного характеру такі дослідження, з урахуванням потреб удосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність шляхом подальшого узгодження його з міжнародними договорами держави, набувають все більшої актуальності. Водночас, при дослідженні складних об'єктів, подібних до кримінальної політики країн Євросоюзу, необхідно зважати на те, що, на відміну від традиційного порівняльного кримінального права чи порівняльної кримінології, такі розвідки одночасно до групи порівняльних міжнаціональних (в яких порівнюються кримінологічні ювенальні засоби, які існують в конкретній державі – наприклад, у Франції) та інтернаціональних (предмет яких включає проблеми співвідношення з міжнародним правом ювенального кримінального права України та, зокрема, відповідності кримінально-правових і кримінологічних засобів протидії злочинності неповнолітніх стандартам і апробованим практикам країн Європейського Союзу).

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗМЕНШЕННЯ ДИСПРОПОРЦІЇ У РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Королевська Анна Володимирівна,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних
відносин та туризму
факультету міжнародних відносин
Хмельницького національного
університету,
e-mail: korolevskaann@gmail.com

Впродовж останніх десятиліть у Європейському Союзі накопичений ефективний досвід впровадження регіональної політики. Обговорення щодо регіональної політики на загальноєвропейському рівні почались у 1969 р. з появою документа Комісії ЄС «Регіональна політика Співтовариства». У документі містилася пропозиція, суть якої полягала в проведенні заходів, спрямованих на максимальний розвиток індустриальних регіонів, зміцнення зв'язків між ними і відсталими в промисловому відношенні районами, а також на створення полюсів розвитку в переважно сільськогосподарських зонах. Таким чином Комісія прагнула до «вирівнювання» регіонів, що стало актуальним із інтеграцією до ЄС Іспанії, Португалії та Греції, а потім і інших країн, окремі регіони

яких потребували значних інвестицій [1].

Сучасне регіональне будівництво Європи відбувається за двома напрямками – територіальним (має місце тенденція укрупнення внутрішньодержавних регіонів) та політичним (спостерігається посилення владних повноважень регіональних спільнот) [2].

Серед особливих рис європейської регіоналізації виокремлюють, по-перше, те, що в її основі крім географічної близькості лежить спільність національних інтересів, схожість соціально-політичних систем, взаємодоповнюваність економік, спорідненість культур, мов, історичних традицій і релігії. По-друге, Європейський Союз є найбільш інституціоналізованим інтеграційним об'єднанням, рівень організації діяльності наднаціональних інститутів якого може бути порівняний з механізмом державного апарату. По-третє, загальноєвропейське бачення територіального розвитку ЄС має три напрями: політика «згуртування» (допомога в подоланні відставання менш розвинутих регіонів); підвищення конкурентоспроможності регіонів в європейському і глобальному масштабі, розвиток «економіки знань» та підвищення зайнятості; сприяння міжрегіонального та прикордонного співробітництва. По-четверте, серйозною проблемою для ЄС є високий ступінь диференціації в рівнях розвитку територій, що до нього входять. [2 - 3]

Складність регіональної політики ЄС полягає в тому, що європейські регіони значно відрізняються один від одного. Кожен окремий європейський регіон по-своєму реагує на виклик часу, що породжується національними, культурними, історичними, геополітичними, правовими, соціальними та економічними особливостями регіону [1].

Нерівність регіонального розвитку може стосуватися доходу та багатства, а також різноманітних аспектів – доступ до інфраструктури, основних послуг, освіти. В контексті регіональних відмінностей це може також стосуватися різних рівнів соціально-економічного розвитку. Хоча регіональні відмінності зменшуються за ЄС в цілому, вони збільшуються в деяких країнах. Низка регіонів «повільного зростання» існує на півдні Європи, багато регіонів з низьким рівнем доходу – у Східній Європі. Кожна держава-член має ряд «внутрішніх периферійних територій», які зазвичай розташовані в постіндустріальних або сільських районах і часто характеризуються високим рівнем безробіття, поганою інфраструктурою, відсутністю кваліфікованої робочої сили та ускладненим доступом [4].

Концепція поняття «проблема регіонального розвитку» відрізняється в середині кожної країни, але в основному розглядаються три типи невідповідності, зокрема: фізичні диспропорції (пов'язані з географічними або природними умовами), економічні диспропорції (ті, що пов'язані з відмінностями у якості або кількості продукції регіону), а також соціальні розбіжності (ті, що пов'язані з доходом або рівнем життя населення).

Серед засобів усунення регіональних диспропорцій у країнах ЄС

існує низка підходів для виявлення територій, що вимагають належної цілеспрямованої державної підтримки засобами державної регіональної політики в рамках подолання міжрегіональних диспропорцій та вирішення локальних проблем. Різні підходи до ідентифікації територій, що потребують державної допомоги (державного втручання) обумовлені можливістю вибору різних показників (критеріїв) для виявлення проблем в регіонах з метою подальшого їх вирішення та визначення пріоритетів розвитку регіонів, що закладає підґрунтя до категорії «внутрішньорегіональні диспропорції». Крім того, слід зазначити, що рішення щодо надання допомоги певним територіям є, в тому числі, й результатом прийняття відповідних політично вмотивованих рішень [5].

Наразі на регіональному рівні у ЄС існують різноманітні показники, що вимірюють сфери, пов'язані з нерівністю: регіональний індекс соціального прогресу ЄС (відслідковує низку показників щодо охорони здоров'я, доступу до знань та особистих прав тощо у всіх регіонах ЄС NUTS2); регіональний індекс конкурентоспроможності (відстежує прогрес щодо інфраструктури, технології, інновацій та макроекономічної стабільності); індекс якості уряду в ЄС (наявність корупції, неупередженості та якості надання державних послуг). Ці індекси публікуються через регулярні часові інтервали та дозволяють оцінювати прогрес за низкою змінних у часі і просторі.

Політика згуртованості ЄС – головний інструмент інвестицій для усунення регіональних відмінностей – часто оцінюється на основі ВВП на душу населення. Однак, враховуючи різноманітність програм, існує можливість розглядати конвергенцію та нерівність як аспекти багатовимірного явища. Крок у цьому напрямку зроблено у пропозиціях Європейської Комісії щодо багаторічної фінансової бази на 2021-2027 роки, коли ВВП залишається провідним критерієм розподілу політики згуртованості, але доповнюється додатковими критеріями, такими як безробіття молоді, низький рівень освіти, зміна клімату, прийом та інтеграція мігрантів [4].

До механізмів, що дозволяють вирішувати питання згладжування дисбалансів в рівнях соціально-економічного розвитку між територіями Євросоюзу, відносять створення структурних фондів регіонального розвитку, координаційного та гарантійного фондів, інші спеціальні пакети програм, спрямовані або на комплексне вирішення проблем певних територій, або на певну сферу діяльності. В основному дані організації оперують фінансовими інструментами, надаючи субсидії та пільгові позики для регіональних потреб, перш за все «відсталих» регіонів. Фінансування, яке здійснюється з усіх перерахованих наднаціональних фондів, виступає як джерело, яке доповнює, а не замінює ресурси, що надаються з національних бюджетів.

Окрім інструментів економічного зближення у вирішенні проблем

регіоналізації сучасної Європи, не менше значимими в даному процесі є механізми політико-правового характеру. Створення Комітету регіонів у 1994 р. – консультативного органу Європейського союзу – дозволило нормативно закріпити статус регіональних спільнот шляхом визначення категорії «регіон» як «території, що представляє очевидну спільність з географічної точки зору, або такої територіальної спільності, де є спадкоємність і чисе населення розділяє певні загальні цінності і прагне зберегти і розвивати свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу». Друга обставина – це принцип субсидіарності, введений Маастрихтським договором 1992 р. і має на увазі: чітке розмежування повноважень і областей компетенції між європейською, національною, регіональною та муніципальною владою; делегування управлінських функцій на доцільно більш низький рівень владної вертикалі [2].

У досвіді Європейського Союзу у подоланні диспропорцій у регіональному розвитку виділяють наступні аспекти [6]: надійна законодавча база забезпечує послідовність і прозорість політики, на основі законодавства передбачається вибір регіону, у який будуть спрямовані ресурси для економічного розвитку; довготривалість процесу згладжування дисбалансів – замість субсидювання чи інвестування застарілих економічних галузей надається допомога перспективним; ринкова орієнтація регіональної політики і створення умов для ефективного розвитку ринкових відносин та їх вдосконалення; просторова направленість, що передбачає вибір між районами для направлення ресурсів, що в свою чергу вимагає чітких та обґрунтованих критеріїв для вибору регіону; координований підхід – участь національних органів влади, регіональних організацій, приватний та наднаціональний сектори економіки для вирішення регіональних проблем.

Список використаних джерел:

1. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов. *Полис*. 1999. № 5. С.155–164.
2. Чуб А.А. Анализ опыта Евросоюза в сфере управления процессами регионализации. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2009. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-opyta-evrosoyuza-v-sfere-upravleniya-protsessami-regionalizatsii> (дата звернення: 08.04.2020).
3. Дунаев И.В. Ключевые принципы политики пространственного развития и модернизации региональных экономик в Евросоюзе. *ПНУО*. 2014. №2 (8). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klyuchevye-printsipy-politiki-prostranstvennogo-razvitiya-i-modernizatsii-regionalnyh-ekonomik-v-evrosoyuze> (дата звернення: 08.04.2020).
4. Regional inequalities in the EU. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637951/EPRS_BRI\(2019\)637951_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637951/EPRS_BRI(2019)637951_EN.pdf) (дата звернення: 08.04.2020).

5. Циналевська І.А Імплементация європейського досвіду оцінки та зменшення диспропорційності розвитку регіонів / І.А. Циналевська, Ж.Г. Науменко. *Економічні інновації*. 2018. Т. 20. Вип. 3. С. 206-216.

6. Поліщук Л.С. Регіональні асиметрії в ЄС та нові інструменти політики вирівнювання. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 126. Ч II. С. 116–124.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ СТОСОВНО ДИТИНИ ТА ЗА УЧАСТЮ ДИТИНИ

Красій Марія Омелянівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу
e-mail: kmariia@ukr.net

Під впливом загальносвітових тенденцій протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі згідно з ключовим документом, Конвенцією Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція) вітчизняне законодавство України в частині протидії домашньому насильству зазнало суттєвих змін, в плані вдосконалення чинного законодавства, прийняття нових законів та підзаконних нормативно-правових актів для поліпшення захисту прав і свобод людини з боку держави. Одним з найважливіших питань органів місцевого самоврядування є прийняття заходів для захисту прав осіб, що зазнали домашнього насильства.

Серед найголовніших функцій держави, реалізація якої покладена на велику кількість державних органів, є забезпечення публічної безпеки та порядку. Належний рівень публічної безпеки та порядку є метою як правового, так і організаційного регулювання, його головним і бажаним результатом. Для його забезпечення існує безліч засобів, серед яких: видання правових та правозастосовчих актів, формування механізмів забезпечення публічної безпеки та порядку органами публічної влади, в системі яких особливе місце займають органи місцевого самоврядування [1, с. 12].

Згідно з п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», протидія домашньому насильству – це «система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на припинення домашнього насильства, надання допомоги та захисту постраждалій особі, відшкодування їй завданої шкоди, а також на належне розслідування випадків домашнього насильства, притягнення до відповідальності кривдників та зміну їхньої поведінки» [2].

Суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, є:

1) спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

2) інші органи та установи, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

3) загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб;

4) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

Спеціально уповноваженими органами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству є:

1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

3) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, у тому числі їх структурні підрозділи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

4) сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради, їх виконавчі органи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [2].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [3]. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, є виконавчі органи з питань сім'ї [2].

Безпосереднє ведення справ і координацію діяльності стосовно захисту прав дитини, зокрема постраждалої дитини та / або дитини-кривдника, здійснюють служби у справах дітей районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад, сільських, селищних рад, об'єднаних територіальних громад (далі – служби у справах дітей). У разі відсутності в об'єднаній територіальній громаді служби у справах дітей голова виконавчого органу ради об'єднаної територіальної громади визначає посадову особу, уповноважену на виконання обов'язків служби у справах дітей, у тому числі стосовно здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству щодо дітей, на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Сільський, селищний голова або інша уповноважена особа виконавчого органу сільської, селищної ради у разі виявлення постраждалих дітей та / або дітей-кривдників чи надходження інформації про таких дітей невідкладно (у строк, що не перевищує однієї доби) інформує службу у справах дітей [4].

Суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству на виконання ЗУ «Про запобігання та протидію домашньому насильству» повинні керуватися постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 року № 658 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» [5]. Це новий нормативно-правовий акт у вказаній сфері, на підставі якого кожен із суб'єктів повинен спрямувати свою діяльність на забезпечення комплексного інтегрованого підходу до подолання насильства та сприяння реалізації прав осіб, постраждалих від насильства, шляхом запобігання насильству, ефективного реагування на факти насильства, надання допомоги та захисту постраждалим особам, забезпечення відшкодування заподіяної шкоди, належного розслідування фактів насильства та притягнення кривдників до передбаченої законом відповідальності [6, с. 168]. А також, необхідно брати до уваги Порядок «Приймання та розгляду звернень і повідомлень про вчинення домашнього насильства стосовно дітей та за участю дітей, виявлення дітей, які постраждали від домашнього насильства або його вчинили, організації надання їм допомоги та захисту» [4] який визначає механізм діяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, з виявлення дітей, які постраждали від домашнього насильства або його вчинили, приймання та розгляд звернень і повідомлень про вчинення домашнього насильства стосовно дітей та за участю дітей, організації надання їм допомоги та захисту.

Список використаних джерел:

1. Коваленко В. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та

Національної поліції України. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (11 квітня 2019 р.)*. м. Харків, 2019. С. 12-13.

2. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 14.03.2020).

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.03.2020).

4. Деякі питання взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, у зв'язку із вчиненням домашнього насильства стосовно дітей та за участю дітей: постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/460/>.

5. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-п#n12> (дата звернення: 14.03.2020).

6. Сукмановська Л. До питання юрисдикційної діяльності спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. *Новели законодавства про запобігання та протидії домашньому насильству: матеріали міжнародного круглого столу (м. Київ, 27 вересня 2019 р.)*. Київ, 2019. С. 166-169.

НЕЗАКОННА ІМІГРАЦІЯ ТА ЗЛОЧИННІСТЬ: ЗВ'ЯЗКИ ТА ЗАЛЕЖНОСТІ

Криворучко О. І.

e-mail: kryvoy10@gmail.com

1. Сучасний глобалізований світ сповнений політичних, економічних, соціальних, культурних й світоглядних протиріч і суперечностей. Всі вони тією чи іншою мірою впливають на розвиток нашої держави, однією з причин чого є її унікальне географічне розташування: наявність кордонів як із країнами Європейського союзу, так і з Російською Федерацією, агресивні дії якої призвели до руйнування територіальної цілісності України в порушення норм міжнародного права. При цьому в останні десятиліття Україна використовується як транзитна територія для руху мігрантів вектором «Схід–Захід». В останні роки частина цих осіб обирає саме нашу державу місцем проживання (фактично іммігруючи до неї законними або незаконними способами). Ця специфіка розташування держави не може не відобразитись на кримінологічних

показниках вітчизняної злочинності.

2. Незважаючи на значну увагу держави й фахівців в сфері політики й права до проблем міграції та злочинності, ми поки що мало знаємо про кримінологічні наслідки нелегальної міграції в цілому та імміграції зокрема, а також про її вплив на кількісно-якісні показники злочинності (у т.ч. спрямованої проти національної безпеки). Так, згідно із Законом України № 2469-19 «Про національну безпеку» (п. 6 ст. 1) загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України[1]. Очевидно, масові незаконні міграційні процеси належать до таких загроз.

3. Питання зв'язків між міграцією та злочинністю відоме давно. Так, ще у 1942 р. автори однієї з публікацій на цю тематику стверджували, що правопорушення сильно співвідносяться зі змінами населення, недостатністю житла, бідністю, наявністю іноземців, різними хворобами (туберкульоз, психічні розлади тощо), злочинністю дорослих, а спільним основним фактором є соціальна дезорганізація або відсутність зусиль громади, щоб впоратися з цими умовами[2]. Втім, проблема набула особливого значення впродовж останніх двох десятиліть, коли більшість соціально благополучних європейських країн, а також США стали переживати найбільші хвилі імміграції як в абсолютному, так і відносному відношенні за свою історію. Але не зважаючи на наявність досліджень, що стосуються аналізу залежності між міграцією та злочинністю[3], в даний час існують значні прогалини у висвітленні цих питань. Найбільш помітно це стало на прикладі США, де основна увага дослідників фокусувалася в основному на оцінках походження імігрантів, значно менше – на якісній і кількісній оцінці процесів незаконної міграції, що може вказувати на невірогідність відомих досліджень[4–7]. Як підкреслили G. Ousey та S.Kubrin (2018) в своєму масштабному дослідженні, проблема таких підходів полягає в тому, що автори багатьох публікацій ставляться до імігрантів як до однорідного населення, не враховували значних відмінностей між типами імігрантів [8]. Як результат, незадокументована імміграція була та залишається суттєвою прогалиною в дослідженнях, які розв'язують питанняїї взаємозв'язку зі злочинністю, в тому числі – при збільшенні потоків імміграції громадян.

4. Чи пов'язані імміграція та злочинність? Досліджень імміграційних злочинів, орієнтованих на соціальні (геопросторові) методики оцінки, використовуючи двосторонній підхід, який поєднує якісний метод опросу з кількісною стратегією систематичного метааналізу, недостатньо. Згадані вже вище G. Ousey та S.Kubrin проаналізували у своєму дослідженні покоління імігрантів 1994–2014 рр. Коротко розглядаючи суперечливі теоретичні аргументи, на які вказували науковці, намагаючись пояснити

взаємозв'язок між імміграцією та злочинністю, вони представили результати аналізу, який (а) визначив середній вплив імміграції на рівень злочинності за даними літератури та (б) надав оцінку тому, як зміни ключових аспектів їх досліджень вплинули на результати, що були отримані в попередніх дослідженнях. Результати показали, що в цілому асоціація імміграційних злочинів є негативною, але дуже слабкою. У той же час у цих дослідженнях є значна різниця в отриманих результатах попередніми авторами. Отже, можна стверджувати, що кримінологічні дослідження зв'язків нелегальної міграції (зокрема, імміграційних процесів) в світі є досить важливою науковою проблемою.

5. В останнє десятиліття серйозну загрозу національній безпеці України представляє збільшення потоків незаконної міграції громадян третіх країн через нашу територію, спроби осідання частини з них в Україні, використання будь-яких можливостей (наприклад, отримання освіти), потрапляння таких осіб під вплив кримінальних угруповань за національною ознакою. Вказана проблема набирає обертів, що не може не відбиватися на якості забезпечення національній безпеки України, особливо якщо врахувати, що в умовах локальних і масштабних військових конфліктів в Афганістані, Іраку, Сирії та деяких інших країнах на територію України часто потрапляють особи з досвідом бойових дій, терористичної діяльності, члени радикальних угруповань, присутність яких створює додаткові криміногенні загрози для внутрішньої і зовнішньої сфер національної безпеки України, безпеки її громадян.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон від 21.06.2018 № 2469-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
2. Shaw Clifford R, McKay Henry D. Juvenile Delinquency and Urban Areas. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1942. 340 p.
3. Martinez R, Valenzuela A. Immigration and Crime: Race, Ethnicity, and Violence. New York: New York University Press, 2006. 237 p.
4. Ben F. Immigration and violence: The offsetting effects of immigrant concentration on Latino violence. *Social Science Research*. 2009; 38:717–731. doi: 10.1016/j.ssresearch.2009.03.003.
5. Ramiro M, Stowell JI, Lee M.T.. Immigration and crime in an era of transformation: A longitudinal analysis of homicide in San Diego neighborhoods, 1980–2000. *Criminology*. 2010; 48:797–829.
6. Ousey G.C., Kubrin C.E. Exploring the connection between immigration and violent crime rates in U.S. cities, 1980–2000. *Social Problems*. 2009; 56: 447–473.
7. Tim W. Is immigration responsible for the crime drop? An assessment of the influence of immigration on changes in violent crime between 1990–2000. *Social Science Quarterly*. 2010; 91: 531–553.
8. Ousey G., Kubrin Charis E. Immigration and crime: Assessing a contentious issue. *Annu. Rev. Criminol.* 2018. 1:1.1–1.22.

ДИРЕКТИВА 2008/52/ЕС ЯК ІНСТРУМЕНТ ГАРМОНІЗАЦІЇ МЕДІАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

Моїсеєнко Олена Миколаївна,
аспірантка кафедри права
Європейського Союзу
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
e-mail: olenamoiseenkoeu@gmail.com

Європейська інтеграція є ключовим пріоритетом зовнішньої політики України. Логічним продовженням обраного нашою країною вектору міжнародного розвитку стало укладання Угоди про асоціацію [1] (далі – УА), яка набрала чинність у повному обсязі 01.09.2017 р. Згідно з п. е ст. 2 ст. 1 УА однією з цілей асоціації Сторін визначена необхідність «посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод».

На думку Європейської Комісії, забезпечення верховенства права та кращого доступу до правосуддя як частини політики ЄС у сфері простору свободи, безпеки та справедливості, охоплює доступ як до судових, так і позасудових засобів вирішення спорів, серед яких центральне місце відведено медіації. При цьому вона підкреслює, що очевидними перевагами медіації є швидкість вирішення спорів, економія коштів на судові витрати, адаптованість до потреб конкретних сторін, їх зацікавленість у виконанні досягнутого рішення [2, п. 1.1]. Крім того, Європейська Рада на своєму засіданні у м. Тампере (Фінляндія) у Висновках від 15-16.10.1999 р. [3] закликала держав-членів ЄС до активного запровадження альтернативних (позасудових) процедур (п. 30).

З метою гармонізації національного законодавства держав-членів 21.05.2008 р. була ухвалена Директива 2008/52/ЕС про певні аспекти медіації у цивільних і комерційних справах [4] (далі – Директива 2008/52/ЕС), яка запровадила мінімальні стандарти зазначеного позасудового способу врегулювання спорів.

Передусім зазначимо, що Директива 2008/52/ЕС є основою медіаційного законодавства усіх держав-членів ЄС, окрім Данії (ч. 3 ст. 1), та застосовується до регулювання спорів у цивільних, у тому числі сімейних, та комерційних справах. Директива містить дефініцію поняття «медіація» і розкриває його як «упорядкований процес, незалежно від його найменування, в якому дві або більше сторони на добровільних засадах намагаються досягти згоди щодо вирішення їх спору за допомогою медіатора» (п. а ст. 3). За Директивою цей процес може бути ініційований сторонами або запропонований або ухвалений судом, або передбачений

законодавством держави-члена.

Медіатором може виступати будь-яка третя особа, запрошена для здійснення медіаційної процедури в ефективний, неупереджений та компетентний спосіб, не залежно від її найменування або професії в державі-члені, а також незалежно від того, як ця особа призначена та процедури здійснення медіації (п. b т. 3). Медіатором може виступити у тому числі суддя, який процесуально не пов'язаний із спором сторін. При цьому держави-члени на національному рівні повинні забезпечувати належну якість медіаційної процедури, зокрема, шляхом прийняття рекомендованих кодексів поведінки медіаторів, запровадження тренінгових програм із медіації, надання послуг у сфері медіації, контролю за якістю наданих послуг тощо. Відповідно до Звіту Європейської Комісії за 2016 рік, у більшості держав-членів на законодавчому рівні запроваджено обов'язкову акредитацію медіаторів та створено спеціальні реєстри медіаторів. У 17-ти державах-членах передбачено обов'язкові тренінги для медіаторів [2, п. 3.4].

Певний інтерес становить положення ч. 1 ст. 5 Директиви 2008/52/ЕС, відповідно до якої національним судам рекомендовано навіть запрошувати сторони на інформаційні сесії щодо використання процедури медіації. Нині інформування про такі сесії є обов'язковим за законодавством Чехії, а також у сімейних справах у Литві та Люксембурзі [2, п. 3.5]. Крім того, державам-членам рекомендовано інформувати громадськість про медіаторів та організації, які надають медіаційні послуги, у будь-який прийнятний спосіб, у тому числі через Інтернет (ст. 9). Зокрема, законодавством окремих держав-членів такий обов'язок покладено на адвокатів та інших юристів, що надають правову допомогу [2, п. 3.10]. Додамо, що на рівні ЄС відбувається активний обмін інформацією з питань медіації через Європейську судову мережу у цивільних і арбітражних справах, а також на Європейському порталі електронного правосуддя (англ. European e-Justice Portal). Крім того, через Судову програму Європейської Комісії відбувається фінансування громадських проектів, спрямованих на сприяння медіації та проведення тренінгів для суддів та практикуючих юристів.

Вивчення змісту Директиви 2008/52/ЕС дозволяє дійти висновку, що медіація має певні правові рамки застосування та не поширюється на випадки, коли передбачено інші, чітко визначені засоби розв'язання спорів (зокрема, судові), а також на податкові, митні та адміністративні спори й ті, що стосуються відповідальності держави за дії або бездіяльність при здійсненні державної влади («*acta jure imperii*»). При цьому Директива визначає особливості регулювання спорів, що можуть розглядатися як транскордонні. Поняття «транскордонний спір» розкривається у ст. 2 Директиви 2008/52/ЕС. Зокрема, транскордонним спором є той, у якому принаймні одна із сторін має юридичну адресу або постійно перебуває у

державі-члені, відмінній від іншої сторони, на дату коли має місце одна із наступних підстав: а) сторони домовилися використовувати медіаційну процедуру після виникнення між ними спору; б) застосування медіації ухвалено судом; с) зобов'язання щодо звернення до медіації передбачено національним законодавством; d) під час розгляду справи суд заохочує сторони застосовувати медіацію. Відзначимо, що на сьогодні законодавством більшості держав-членів використано більш широкий підхід, за яким зазначена процедура може бути використана й у спорах між резидентами однієї країни [2, п. 3.2].

Складною практичною проблемою є виконання угод, досягнутих сторонами у процесі звернення до медіації. Директива 2008/52/ЕС не визначає конкретного правового механізму з цього приводу. Пошук найбільш прийнятних інструментів покладається на держав-членів (ст. 6). У Директиві вказується лише, що держави-члени мають гарантувати, що сторони спору можуть клопотати про виконання досягнутої ними письмової угоди. При цьому така угода має бути виконана, якщо її зміст не суперечить праву держави-члена, в якій подано клопотання про виконання, і якщо законодавство держави-члена передбачає його виконання. Виконання угоди може бути забезпечене судом або іншим компетентним органом держави-члена, де вона подана до виконання, про який має бути повідомлено Європейську Комісію. Відповідно до Звіту Європейської Комісії, на сьогодні в усіх державах-членах запроваджено механізми примусового виконання угоди, досягнутої сторонами за результатами медіації [2, п. 3.6].

Одним із ключових принципів медіації відповідно до Директиви 2008/52/ЕС є принцип конфіденційності (ст. 7). Він зобов'язує держав-членів забезпечити, щоб жодна зі сторін спору, медіатор або інші учасники не були зобов'язані давати покази в судовому або арбітражному процесі щодо інформації, пов'язаної із застосованою щодо них процедурою медіації, за виключенням випадків коли це є необхідно для забезпечення суспільного порядку, у першу чергу у зв'язку із захистом інтересів дітей або попередження негативного впливу на фізичну або психологічну цілісність особи, а також коли розкриття такої інформації є необхідним для виконання досягнутої сторонами угоди. При цьому держави-члени мають право запроваджувати більш жорсткі заходи, спрямовані на забезпечення принципу конфіденційності. Так, за законодавством Мальти, інформація, що стосується змісту угоди, досягнутої у процесі медіації, може бути оприлюднена лише у тому випадку, якщо сторони прямо погодяться на це у письмовій формі [2, п. 3.8].

Важливою процесуальною гарантією є вимога ст. 8 Директиви 2008/52/ЕС. Вона передбачає, що сторонам, які обрали медіацію, держави-члени повинні надати право у подальшому звертатися до судів або арбітражних установ у процесі вирішення цього ж спору, не зважаючи на

сплив строків давності під час здійснення процедури медіації.

Підсумовуючи, зазначимо, що Директива 2008/52/ЄС стала не лише основою медіаційного законодавства усіх держав-членів ЄС (окрім Данії), але й дала поштовх до розвитку спеціального законодавства Союзу. Зокрема, на її основі прийнято Директиву 2013/11/ЄУ про альтернативне вирішення спорів у сфері споживання, а також Регламент 524/2013 про онлайн вирішення спорів у сфері споживання, а також низку рекомендаційних актів. Хоча Директива 2008/52/ЄС формально не є частиною *acquis*, яке зобов'язана Україна імплементувати у процесі виконання УА, все ж вивчення її положень становить значний науковий і практичний інтерес у контексті дослідження кращих європейських практик і досвіду ЄС у забезпеченні дієвих механізмів захисту прав людини і запровадження правових реформ, спрямованих на підвищення ефективності судових та позасудових інституцій.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. *Офіц. вісник України*. 2014. № 75. Ст. 212.
2. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters of 26.08.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0542&from=EN>
3. Tampere European Council Presidency Conclusions of 15-16.10.1999. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf>
4. Directive 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters of 21.05.2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32008L0052>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЖІНОК У БІЗНЕС-СФЕРІ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Оніщенко Вероніка Вікторівна,
аспірантка кафедри міжнародного і
європейського юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
e-mail: vn.onishchenko@gmail.com

Питання щодо дотримання прав жінок у підприємницькій діяльності перебуває на порядку денному як міжнародної спільноти в цілому, так і окремих держав. Жінки можуть ставати жертвами специфічних порушень їхніх прав людини у бізнес-сфері та зазнавати множинних форм дискримінації. Так, через освітні і культурні обмеження, нерівний розподіл обов'язків з ведення домашнього господарства між чоловіками і жінками, безробіття в основному впливає на жінок. Крім того, багато жінок працюють у неформальному секторі, що призводить до погіршення умов праці, зниження заробітної плати і погіршення заходів соціального захисту. Обмежений доступ до кредитів, фінансових послуг та виробничих ресурсів, таких як земля для жінок, злидні, обмеження мобільності і можливостей для освіти, сприяють посиленню економічної відчуженості жінок. Ці обмеження кореняться в дискримінаційних соціальних нормах, а також у правових і політичних рамках. Велика частина жінок працює неформально, що тягне за собою більш низькі зарплати, обмежені можливості кар'єрного росту, гірші умови праці (безпека, здоров'я та інші заходи соціального захисту). У зв'язку з вагітністю та пологами може загострюватися ситуація з дискримінацією за ознакою статі, що тягне за собою, серед іншого, звільнення або невідновлення контрактів. Жінки також неодноразово стають жертвами сексуальних і трудових домагань на робочому місці [1].

Крім цього, у випадку порушення прав жінок у підприємницькій сфері вони можуть також стикатися з додатковими перешкодами при спробі отримати доступ до правосуддя. Так, у доповіді Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини зазначено, що підприємства можуть мати відношення до порушень прав людини в різних формах через той несприятливий вплив, який може викликати або якому може сприяти їхня діяльність, або в силу своїх ділових відносин. Забезпечення юридичної відповідальності комерційних підприємств і доступу до ефективних засобів правового захисту для осіб, які постраждали в результаті таких порушень, є життєво важливою частиною обов'язків держави забезпечувати захист від пов'язаних з

підприємницькою діяльністю порушень прав людини (п. 1) [2].

Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок у своєму загальному зауваженні № 33 зазначив, що право жінок на доступ до правосуддя є найважливішим елементом у реалізації всіх прав. Його здійснення, поряд із діяльністю щодо забезпечення незалежності, неупередженості, непідкупності та надійності судової системи і боротьбою з безкарністю і корупцією і в підтримку рівноправної участі жінок у роботі судової системи та інших правозастосовних механізмів, є однією з основних умов підтримки верховенства права. Право на доступ до правосуддя має багатовимірний характер. Воно охоплює такі аспекти, як можливість відстоювання своїх прав у суді, наявність, доступність, якісність і підзвітність системи правосуддя, надання засобів правового захисту для постраждалих. Разом із тим, Комітет відзначив існування на практиці низки бар'єрів і обмежень, які перешкоджають здійсненню жінками їхнього права на доступ до правосуддя нарівні з чоловіками, включаючи відсутність ефективного юрисдикційного захисту, пропонованого державами-учасницями щодо всіх аспектів доступу до правосуддя. Ці перешкоди виникають у структурному контексті дискримінації і нерівності, обумовленому такими факторами, як гендерні стереотипи, дискримінаційні закони, перехресні або змішані форми дискримінації, процесуальні норми і вимоги та практика щодо допустимості доказів, а також нездатністю забезпечити на систематичній основі фізичну і економічну доступність і соціально-культурну прийнятність судових механізмів для всіх жінок (пп. 1,3) [3].

Означене також знайшло своє підтвердження у Доповіді Робочої групи з питання про права людини і транснаціональні корпорації та інші підприємства. Так, зокрема Робоча група акцентувала увагу на тому, що жінки, яких зачіпає підприємницька діяльність, стикаються з додатковими бар'єрами в пошуках доступу до ефективних засобів правового захисту, однак, навіть якщо жінки можуть отримати доступ до певних судових, несудових або оперативних механізмів, вони не в змозі добитися правозастосування відповідних засобів правового захисту, бо ці корекційні механізми, як правило, приймають на озброєння гендерно нейтральні процедури або, гірше того, функціонують у межах існуючих патріархальних норм [4].

Часто в державах-учасницях діють конституційні положення, закони, правила, процедури, звичаї і практика, в основі яких лежать традиційні гендерні стереотипи і норми, які, в силу цього, носять дискримінаційний характер і перешкоджають здійсненню жінками їхніх прав. У зв'язку з цим Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок у своїх заключних зауваженнях послідовно закликає держави-учасниці провести огляд своєї нормативно-правової бази та змінити і / або скасувати положення, які носять дискримінаційний характер стосовно жінок. Означене узгоджується

з положеннями статті 2 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка містить зобов'язання держав-учасниць приймати відповідні законодавчі та інші заходи для ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок з боку державних органів влади і недержавних суб'єктів, якими можуть бути фізичні особи, організації або підприємства (п. 21) [3].

Так, у Гендерній настанові до Керівних принципів підприємницької діяльності в аспекті прав людини, розробленій задля розкриття гендерної проблематики в межах Керівних принципах підприємницької діяльності в аспекті прав людини здійснення рамок Організації Об'єднаних Націй щодо «захисту, дотримання і засобів правового захисту», вказано, що державам слід забезпечити, щоб державні судові та позасудові механізми реагували на додаткові бар'єри, з якими стикаються жінки в пошуках ефективних засобів юридичного захисту щодо утисків прав людини у зв'язку з підприємницькою діяльністю (принцип 2 (f)). Крім цього, бізнес-підприємствам рекомендовано інтегрувати висновки своїх оцінок впливу у межах всіх відповідних процесів і прийняти комплекс заходів, пов'язаних з гендерної трансформацією, які можуть включати, зокрема, надання ефективних засобів правового захисту, пов'язаних з трансформацією відносин, з метою подолання або співпраці в подоланні несприятливих наслідків, які вже мають місце (принцип 19). Крім цього, бізнес-підприємствам слід практикувати надання або співробітництво у наданні засобів правового захисту, пов'язаних з гендерною трансформацією (принцип 43) [4].

Таким чином, доходимо висновку, що незважаючи на існуючий прогрес у галузі забезпечення прав жінок та досягнення гендерної рівності, зберігається безліч сучасних викликів, зумовлених розвитком економіки, збільшенням впливу недержавних суб'єктів тощо. Разом із цим, дотримання прав жінок є можливим лише за умови гарантування їм можливості ефективного доступу до засобів правового захисту, який полягає не лише у забезпеченні доступу до механізмів правового захисту, а й реалізації ефективного захисту з урахуванням гендерного фактору на практиці.

Список використаних джерел:

1. Summary of the Multi-stakeholder Consultation on the Gender Lens to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderSummary.pdf> (станом на 02.04.2020 р.).

2. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (Повышение подотчетности и улучшение доступа к средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека) A/HRC/32/19. URL: <https://documents-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/093/80/PDF/G1609380.pdf?OpenElement (станом на 02.04.2020 р.).

3. Общая рекомендация Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию CEDAW/C/GC/33. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhslldCrOIUTvLRFDjh6%2fx1pWCd9kc8NuhsZOT1QuzhrDy1nniaalmn1S3PV0Ur3ncNYZYAThM%2bxhh7LE4JsryGglEjTKk6bRcTXgqOmo6gXmCT> (станом на 02.04.2020 р.).

4. Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (Гендерные измерения Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека) A/HRC/41/43. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/146/10/PDF/G1914610.pdf?OpenElement> (станом на 02.04.2020 р.).

ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ У ФЕДЕРАТИВНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНИ

Руснак Леся Володимирівна,
аспірантка Чернівецького
національного університету
ім.Ю.Федьковича
(м. Кам'янець-Подільський, Україна)

Згідно зі ст. 92 Конституції Федеративної Республіки Німеччини, Федеральний Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччини визначається судом. Його члени мають, як і інші судді, судовою владою [1].

Згідно з § 1 Закону про Федеральний Конституційний Суд, Федеральний Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччини конституційним органом.

Факт того, що Федеративний Конституційний Суд є конституційним органом теж закріплено у Конституції Федеративної Республіки Німеччини. Федеративний Конституційний Суд також зазначив про особливість свого становища у Меморандумі від 27.06.1952 р. [2] про Статус Федеративного Конституційного Суду Федеративної Республіки Німеччини. І ця прописана ним норма свідчить, що Федеративний Конституційний Суд є гарантом верховенства Конституції та за текстом і змістом Основного закону і Закону про Федеральний Конституційний Суд конституційним органом, що володіє найвищим авторитетом і перебуває на рівні, відмінному від рівнів інших судів [3].

Як зазначалось вище Федеративний Конституційний Суд володіє особливим організаційним статусом порівняно з іншими Федеральними судами [4], що виявляється у характерній для Федеративного Конституційного Суду процесуальній автономії, якою послуговується також і парламент.

Також про особливий статус Федеративного Конституційного Суду свідчить той факт, що цей Суд не перебуває, подібно до інших федеральних судів, у підпорядкуванні певного міністерства, не підлягає службовому нагляду, може безпосередньо співпрацювати з іншими конституційними органами без посередництва міністерства (в службовому порядку), самостійно формує свій бюджет (у рамках загального бюджету) (пор. § 28 III Федерального бюджету), а Президент суду є найвищим посадовцем для його працівників. За протоколом Президент Федеративного Конституційного Суду перебуває на п'ятому місці в ієрархії після Федерального Президента, Президента Бундестагу, Президента Бундесрату та Федерального Канцлера [6, с.100].

Основний Закон наділив Федеративний Конституційний Суд правом скасовувати законодавчі рішення, що ухвалені, якщо суд дійде висновку, що вони суперечать Основному Закону. Конституційний суд може розпочати розгляд лише за наявності позову.

До кола позивачів можуть належати наступні федеральні органи, як Федеральний президент, Бундестаг, Бундесрат, Федеральний уряд або їх складові – депутати чи фракції, а також земельні уряди. Разом з тим, вони у конституційному судовому процесі згодом стають суб'єктами доказування [7, с.27].

Конституційний суд починає діяти в конституційному спорі на захист гарантованого Основним Законом поділу гілок влади та на захист федеративної держави. Щоб забезпечити можливість звернення до конституційного суду парламентській меншості, досить третині депутатів Бундестагу подати позов проти прийняття певної законодавчої норми (“позов щодо абстрактного контролю за нормами”).

Основний Закон наділяє правом подання “конституційної скарги” і окремого громадянина, якщо він вважає, що якась установа своїми діями порушила його основні права. Зрештою, кожен німецький суд зобов'язаний звернутися до конституційного суду з конкретним позовом щодо контролю за нормами, якщо вважає якийсь із законів неконституційним [6, с.100].

Також варто звернути увагу, що Федеральний конституційний суд має виняткову монополію на тлумачення конституції для всієї системи судочинства [7, с. 28].

До основних функцій Федерального Конституційного Суду ФРН належить: тлумачення конституції, вирішення компетенційних спорів, судовий нормоконтроль, розгляд конституційних скарг на порушення

основних прав.

При цьому варто зауважити, що ФКС може здійснювати тлумачення конституції лише у зв'язку із вирішенням спорів про права та обов'язки федеральних органів влади. Це впливає із п. 1 ч. 1 ст. 93 Конституції, а також ч. 1 ст. 64 Закону про ФКС. Відповідно до припису останнього клопотання про тлумачення конституції допускається за умови обґрунтування порушення компетенції оскаржуваними діями [8, с.123].

Що ж стосується предмета доказування у конституційному судовому процесі у Федеральному Конституційному Суді, то відповідно до ст. 93 Конституцією ФРН, такими різновидами предмету доказування є [5]:

- обсяг прав і обов'язків верховного федерального органу або інших учасників, які наділені власними правами (п. 1 ч. 1);
- формальна і фактична сумісність федерального права і права землі з Основним законом (п. 2 ч. 1);
- права та обов'язки Федерації і земель, зокрема, при виконанні землями федерального права і при здійсненні федерального нагляду (п. 3 ч. 1);
- дії публічної влади за конституційними скаргами щодо порушення основних прав позивача (п. 4-а ч. 1) тощо [9, с. 38].

Таким чином, Федеральний Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччини є спеціалізованим, конституційним органом, з особливим, автономним статусом і має чітке законодавче закріплення. Загалом функції Федеративного Конституційного Суду ФРН є схожими з аналогічними функціями Конституційного Суду України (тлумачення конституції, вирішення компетенційних спорів, судовий нормоконтроль, розгляд конституційних скарг на порушення основних прав.). Проте, що стосується предмету доказування, то в Федеративному Конституційному Суді ФРН він має свої відмінності та особливості від предмету доказування в Конституційному Суді України.

Список використаних джерел

1. BverfGE (Bundesverfassungsgericht Entscheidung) 1, 184 (195, 197). URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001184.html>
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
3. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. 1957. № 6. S.144.
4. Stern K. Einführung / Landesverfassungsgerichtsbarkeit // Stern K., Starck Chr. (Hrsg.). Teilband 1. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1983. S. 19.
5. Конституція Федеративної Республіки Німеччина. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155&page=3>.
6. Паславська Н. Організація діяльності Федерального Конституційного Суду Федеративної Республіки Німеччина. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 100.

7. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд. : Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. С.27-28.

8. Стецик Н.В. Судова правотворчість у правовій системі Федеративної Республіки Німеччини. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична.2010.Випуск 4. С.123.

9. Шаптала Н. К. Предмет доказування в конституційному судовому процесі європейських країн (кельзенівська модель). *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1-2 (15-16). С.38.

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПРОВЕДЕННЯМ ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Саркісян Ваге Мартікович,
аспірант кафедри державно-правових
дисциплін Луганського державного
університету внутрішніх справ
ім. Е. О. Дідоренка
e-mail: vage3003@gmail.com

Невід'ємною складовою чесних та демократичних виборів до органів місцевого самоврядування в Україні є здійснення за ними громадського контролю. Вже давно є загальновідомою аксіома, за якої там, де відсутній будь-який контроль, там високий рівень зловживань та порушень. Тому громадський контроль за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні сприяє підвищенню якості їх проведення, у тому числі й за рахунок наближення їх проведення до загальноновизнаних міжнародних стандартів виборчого права [1].

Відповідно до Виборчого кодексу України громадський контроль за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні здійснюється за виборами депутатів сільської, селищної, районної у місті, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови та старости села або селища [2]. Особливість громадського контролю за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні обумовлена передусім особливістю цього виду виборів. Український вчений В. Нестерович серед іншого до особливостей проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні відносить: 1) велику кількість осіб, які обираються на виборах до органів місцевого самоврядування; 2) застосування під час виборів до органів місцевого самоврядування різних видів виборчої системи; 3) проведення виборів до органів місцевого самоврядування здійснюється за відповідними територіальними

одномандатними та багатомандатними виборчими округами; 4) розгалуженою системою територіальних виборчих комісій, які мають свій особливий статус, порядок формування, склад та повноваження; 5) великою кількістю виборчих бюлетенів під час голосування, що уповільнює роботу дільничних виборчих комісій під час видачі виборчих бюлетенів, здійснення безпосереднього волевиявлення виборців, підрахунок виборчих бюлетенів та встановлення остаточного результату виборів [3, с. 63].

Громадський контроль за проведенням виборів до органів місцевого самоврядування в Україні може мати наступні конституційно-правові форми: 1) направлення індивідуальних та колективних звернень громадян до органів публічної влади; 2) проведення мирних зібрань громадян; 3) участь громадськості у розробці та вдосконаленні виборчого законодавства; 4) висвітлення у засобах масової інформації та соціальних мережах ходу підготовки та проведення виборів органів місцевого самоврядування; 5) проведення опитувань громадської думки; 6) здійснення офіційного спостереження за виборами; 7) проведення паралельного підрахунку голосів. Попри наведені чисельні форми громадського контролю за проведенням виборів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеними з них в Україні є проведення опитувань громадської думки та здійснення офіційного спостереження за виборами. Розглянемо ці дві форми більш детально.

Опитування громадської думки на виборах до органів місцевого самоврядування передбачає, що громадський контроль здійснюється шляхом встановлення за допомогою проведення різного роду соціологічних досліджень виборчих уподобань виборців напередодні початку виборчого процесу на виборах, під час його здійснення, так і безпосередньо у день голосування у формі екзит-полу. Належним чином проведене опитування громадської думки дозволяє лише з невеликою похибкою зафіксувати за кого виборці готові голосувати на виборах чи вже проголосували, якщо говорити про екзит-пол. Усе це створює труднощі для підтасовки голосів виборців на користь конкретних кандидатів та політичних партій, які приймають участь у виборах, через велику розбіжність між результатами опитувань громадської думки та офіційними результатами виборів. Наприклад, в Україні через високий ризик підтасовки голосів виборців на виборах екзит-пол розглядається не інакше як «зброя проти фальсифікацій» [5, с. 13].

Здійснення офіційного спостереження за виборами є чи не найбільш врегульованою формою громадського контролю в Україні, яка здійснюється зареєстрованими у встановленому законом порядку особами та організаціями шляхом спостереження за дотриманням принципів та норм виборчого законодавства під час виборчого процесу. Український вчений Ю. Ключковський зазначає, що при розгляді офіційного

спостереження за виборами як форми громадського контролю, пропонує його називати «громадським спостереженням», оскільки воно «здійснюється не від імені зацікавлених суб'єктів виборчого процесу, а від нейтральних інститутів громадянського суспільства [...] і проводиться в інтересах народу країни» [6, с. 443, 448].

Ще однією особливістю громадського контролю за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні є те, що вони здійснюються в умовах проведення в державі реформи децентралізації влади, за якої йде активний процес об'єднання територіальних громад та утворення нових представницьких органів місцевого самоврядування і нових виборних посад, наприклад, старост. Слід погодитися з думкою, що «головний сенс децентралізації полягає у тому, що влада має бути ближчою до людей, ними сформована та здійснювати свою діяльність на користь та в інтересах людей, які проживають у межах відповідної території» [7, с. 48]. Більше того, на сьогодні децентралізація розуміється не інакше як «один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу» [8, с. 35].

Таким чином, громадський контроль за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні займає все помітне та значуще місце. Метою громадського контролю за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні є недопущення зловживань та порушень, які можуть вплинути на результати волевиявлення виборців. Особливість громадського контролю за виборами до органів місцевого самоврядування в Україні обумовлена передусім особливістю цього виду виборів.

Список використаних джерел:

1. Федоренко В.Л. Запровадження окремих міжнародних стандартів виборчого права в контексті модернізації Конституції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 12-19.
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст.48.
3. Нестерович В.Ф. Особливості проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 2. С. 52-68.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
5. Бекешкіна І., Довгич В. Опитування громадської думки / Фонд «Демократичні ініціативи». Київ, 2012. 49 с.
6. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
7. Нестерович В.Ф. Децентралізація як конституційний принцип

здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 47-54.

8. Камінська Н. В. Децентралізація влади в Україні та досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35-40.

ПОДАТКОВІ ПІЛЬГИ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ

Солошкіна Ірина Володимирівна,
доктор юридичних наук, професор
кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: Isoloshkina@ukr.net

Актуальність даної теми полягає у тому, що на сьогодні забезпечення прав і свобод громадянина є нагальною проблемою у різних сферах суспільного життя. Реалізація внутрішніх та зовнішніх функцій держави неможливо без наявності, акумулювання та використання фінансових ресурсів. Саме завдяки сформованим спеціальним фондам у власності держави, наявним фінансовим ресурсам стає можливим існування самої держави. Податкова система, тобто сукупність податків, зборів, інших обов'язкових платежів і внесків до бюджету і державних цільових фондів, які діють у встановленому законом порядку в умовах пандемії потребує зваженого редагування з боку Держави.

У Комітеті Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики розробили пакет антикризових заходів, які спрямовані на підтримку бізнесу в період негативного впливу фінансової кризи, викликаної пандемією.

Згідно зі статтею 8 Податкового кодексу України до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.[1]

Вичерпний перелік місцевих податків та зборів регламентує стаття 10 Податкового кодексу України, який включає в себе податок на майно,

єдиний податок, збір за паркування транспортних засобів та туристичний збір.[1]

Органи місцевого самоврядування займають важливе місце в Україні запроваджуються податкові та неподаткові пільги, пов'язаних із строком сплати податків, нарахуванням зарплат за дні вимушеного простою, термінами подачі податкових декларацій, термінами проведення перевірок, нарахування штрафних санкцій та пені.

У Податковому кодексі України закріплений вичерпний перелік видів податкових пільг.

- вирахування - це вид пільги, спрямований на виключення з оподатковуваного доходу окремих предметів. Вирахування можуть бути повні (надаються всім платникам) та часткові (надаються певним категоріям платників); постійні (діють протягом тривалого періоду часу), тимчасові (діють протягом обмеженого періоду часу) та надзвичайні (надаються у випадку появи певних надзвичайних обставин); майнові (відраховується певна частина оподатковуваного майна) та прибуткові відрахування (застосовуються до частини доходу платника);

- знижки – другий вид податкових пільг – зменшує суму податку на певні величини. Знижки можуть бути: лімітовані, розмір яких є прямо чи опосередковано обмеженим; нелімітовані, коли податкова база може бути зменшена на всю суму витрат платника; встановлення зниженої ставки оподаткування; звільнення від сплати податків та зборів;

- податкові кредити, - це пільги, спрямовані на зменшення податкової ставки. У даному випадку об'єктом оподаткування є обчислена сума податку.

Законодавство України визначає перелік підприємств, доходи яких за певних умов звільняються від оподаткування:

- органи державної влади, органи місцевого самоврядування та створені ними установи та організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;
- благодійні фонди та організації, а також громадські організації, створені з метою проведення екологічної, оздоровчої, спортивної, культурної, аматорської та наукової діяльності, а також творчі спілки та політичні партії;
- пенсійні фонди, кредитні спілки;
- спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, житлово-будівельні кооперативи, створені для представлення інтересів засновників;
- релігійні організації.

Також суттєві податкові пільги отримують всеукраїнські громадські організації інвалідів, - від оподаткування звільняється прибуток підприємств, заснованих ними, отриманий від продажу певних товарів, надання послуг або виконання робіт.

17 березня 2020 р. прийнято Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)" Законом внесено наступні зміни до Податкового кодексу України:

- не застосовуються штрафні санкції за порушення податкового законодавства, вчинені протягом періоду з 1 березня по 30 квітня 2020 року;
- встановлено мораторій на проведення документальних та фактичних перевірок з 18 березня по 30 квітня 2020 року;
- подовжено до 1 липня 2020 року термін подання річної декларації про майновий стан і доходи;
- не нараховується та не сплачується у період з 1 березня року по 30 квітня 2020 року плата за землю;
- об'єкти нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб не є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки з 1 березня по 30 квітня 2020 року. [2]

Законом України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)" також внесено зміни до законів «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про внесення змін до Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг" та інших законів України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі і послуг», які можна викласти наступним чином:

- Фізичні особи-підприємці, в тому числі ті, які обрали спрощену систему оподаткування, а також особи, які провадять незалежну професійну діяльність (наукову, літературну, артистичну, медичну, юридичну, адвокатську, нотаріальну) тимчасово звільняються від нарахування та сплати ЄСВ, в частині сум, що підлягають сплаті такими особами за періоди з 1 по 31 березня та з 1 квітня по 30 квітня 2020 року за себе;
- відтермінована фіскалізація. Тобто для окремих категорій фізичних осіб, що здійснюють підприємницьку діяльність РРО буде обов'язковим не з 1 жовтня 2020 року, а з 1 січня 2021, а для всіх підприємців не з 1 січня, а з 1 квітня 2021 року;

- працівникам на період перебування в спеціалізованих закладах охорони здоров'я, а також і на самоізоляції під контролем у зв'язку з проведенням заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби будуть виплачувати допомогу по тимчасовій непрацездатності (лікарняні) у розмірі 50 відсотків середньої заробітної плати (доходу) незалежно від страхового стажу;

- в разі прострочення споживачем в період з 1 березня 2020 по 30 квітня 2020 виконання зобов'язань за договором про споживчий кредит, споживач звільняється від відповідальності перед кредитором за таке прострочення. В тому числі, але не виключно, від обов'язків платити кредитором неустойку (штраф, пеню) та інші платежі, сплата яких передбачена договором про споживчий кредит за прострочення.

- забороняється збільшення процентів за користування кредитом [2].

Всі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

На даний час в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота по формуванню спроможних територіальних громад. Бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. В результаті буде забезпечено виконання одного із напрямків реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи. [3]

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що використання інституту податкових пільг, тобто звільнення платника податків від необхідності сплачувати окремі види податків та інших обов'язкових платежів, спрямовані на захист прав та свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 08.07.2010. URL: zakon.rada.gov.ua.
2. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)" від 17.03.2020. URL: zakon.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010. [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

4. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» – від 09.07.2003 р. URL: zakon.rada.gov.ua.

5. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» – від 18.01.2001 р. URL: zakon.rada.gov.ua.

6. Про внесення змін до Закону України "Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 20.09.2019. URL: zakon.rada.gov.ua.

ЩОДО РОЗУМІННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Тітов Євген Борисович

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: eugene1titov@gmail.com

Європейський Парламент є важливим форумом для політичних дебатів та прийняття рішень на рівні ЄС. Порядок його формування і роль в системі інституцій Союзу покладають на нього низку надважливих завдань, зокрема: представлення інтересів населення у діяльності ЄС, забезпечення демократичного функціонування інституцій Союзу, визначення, разом із Радою, напрямку руху Європейського проекту, в рамках якого Європарламент сприяє розвитку демократії та прав людини не тільки в ЄС, але й по всьому світу. Все зазначене безпосередньо реалізують конкретні посадові особи представлені в Європейському Парламенті – його члени.

Персональна відповідальність членів Європейського Парламенту (до них належать депутати Європейського парламенту, а також його Голова і посадові особи, які обираються з числа депутатів [1, Art. 14(4)]) реалізується з урахуванням низки гарантій депутатської діяльності притаманних парламентським традиціям європейських країн, серед яких: імунітет, індемнітет та репрезентативний мандат.

Кожна зі згаданих гарантій отримала закріплення в актах Союзу. Імунітет визначений у Протоколі про привілеї та імунітети ЄС так: «Під час сесій Європейського Парламенту його члени користуються: (а) на території їхніх держав – імунітетами, які надані членам їхніх парламентів; (b) на території будь-якої іншої держави-члена – імунітетом від

затримання або судового переслідування. Членам Європейського Парламенту також надається імунітет, коли вони подорожують до або з місця проведення засідань Європейського Парламенту» [2, Art. 9].

Вже згаданий Протокол про привілеї та імунітети ЄС закріплює також індемнітет: «Члени Європейського Парламенту не піддаються жодним формам слідства, затримання або судового переслідування за висловлені ними думки або голосування під час виконання своїх обов'язків» [2, Art. 8].

Репрезентативний мандат, який передбачає, що депутати Європарламенту повинні виконувати свій мандат вільно й незалежно та не повинні підкорятися жодній інституції та отримувати жодних вказівок, вперше був сформульований у ч. 1 ст. 6 Акту «Про вибори членів Європейського Парламенту загальними прямими виборами» 1976 р. [3, Art. 6(1)], а згодом отримала додаткове закріплення у Статуті для членів Європейського Парламенту 2005 р. [4, Art. 2(1) and 3(1)].

Наведений перелік гарантій діяльності членів Європарламенту, на перший погляд створює враження, їхньої абсолютної персональної безвідповідальності у професійному та повсякденному житті. Проте це враження хибне. Так стосовно депутатського імунітету слід наголосити на його нормативній прив'язці до часу проведення сесій Європейського Парламенту [Art. 9(1), 2]), що вказує на виключно функціональний характер цієї гарантії. Більше того у Протоколі про привілеї та імунітети ЄС закріплено, що депутат Європейського Парламенту не може претендувати на імунітет, якщо його було виявлено під час скоєння злочину, а також, що наявність у такого депутата імунітету не може завадити Європейському Парламентові позбавити його імунітету [2, Art. 9(3)].

Депутатський індемнітет, у свою чергу, хоча і надає депутатам широкі політичні свободи в рамках їхньої діяльності, тим не менш, не виключає дисциплінарної відповідальності парламентарів. Остання передбачена Внутрішнім Регламентом Європейського Парламенту (далі – Внутрішній Регламент ЄП) і накладається його Головою. Видами відповідальності парламентарів, відповідно до Внутрішній Регламент ЄП є: осуд, втрата права на щоденну винагороду, тимчасове призупинення участі в усіх або окремих видах діяльності Парламенту, заборона члену Парламенту представляти його у міжпарламентській делегації, на міжпарламентській конференції або будь-якому міжінституційному форумі, обмеження прав на доступ до конфіденційної або секретної інформації [5, Rule 166(4)].

Крім того у відповідності до згаданого регламенту Голова Європейського Парламенту має право вносити пропозиції про припинення або позбавлення посад, займаних депутатом у Парламенті [5, Rule 21(2)]. Зазначимо, що Внутрішній Регламент ЄП закріплює одразу кілька

положень пов'язаних з реалізацією інституту відповідальності, а саме: посади, яких може бути позбавлений депутат у разі вчинення дисциплінарного порушення (зокрема, посади Голови, заступника Голови, квестора, голови або заступника голови комітету, голови або заступника голови міжпарламентської делегації або будь-якої іншої посади у парламенті); процедуру висунення пропозиції про звільнення депутата з посади у Парламенті; фактичні підстави для застосування до депутата Європарламенту подібного дисциплінарного стягнення, що визначені як серйозне порушення (без вказівки на конкретний склад такого порушення), або невиконання положень Кодексу поведінки членів Європейського Парламенту; юридико-процесуальну підставу, що полягає у доведеності провини відповідної особи [5, Rule 21]. Характерно, що у питаннях накладення дисциплінарної відповідальності на Голову Європейського Парламенту розповсюджуються ті самі правила, що й на інших членів парламенту.

У цьому контексті найбільш безвідмовною гарантією діяльності депутатів Європейського Парламенту виглядає їхній репрезентативний мандат. Проте і цей механізм не гарантує депутатам повної безвідповідальності. Адже ця гарантія обмежує лише право виборців вимагати дочасного відкликання депутатів або розпуску Європейського Парламенту у повному складі, проте виборці мають можливість впливати на депутатський корпус у період проведення виборів до Європейського Парламенту шляхом відмови у підтримці тим партіям чи депутатам, які не виправдали їхньої довіри.

Виходячи з вищезначеного, слід констатувати, що відповідальність членів Європейського Парламенту за своєю сутністю, змістом і механізмами подібна до конституційної відповідальності. Разом із тим, зважаючи на ту обставину, що ЄС є інтеграційним утворенням, Парламент якого наділений наднаціональною компетенцією, до європарламентарів висуваються відповідні високі вимоги. Належне виконання останніми цих вимог забезпечується механізмом відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Treaty on European Union (Consolidated version 2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html#new-2-51> (дата звернення: 30.04.2020).
2. Protokol (No 7) On the Privileges and Immunities of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012 M/TXT&from=EN> (дата звернення: 30.04.2020).
3. Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/act_concerning_the_election_of_the_members_of_the_european_parliament_by_direct_universal_suffrage_20_september_1976_consolidated_version_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac.html

(дата звернення: 30.04.2020).

4. Statute for Members of the European Parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005Q0684&from=EN> (дата звернення: 30.04.2020)/

5. Rules of Procedure of the European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20190325+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (дата звернення: 30.04.2020).

ДЕЯКІ ПИТАННЯ «ВИТОКУ МІЗКІВ»: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Фоміна Ліна Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
e-mail: post.fomina@gmail.com.

На зламі XX-XXI ст. поряд із процесом глобалізації значне число великих країн Західної Європи були охоплені хвилею політичної децентралізації і регіоналізації. Завдяки цим процесам в Європі підвищилася роль регіонів, і часто саме їм належить значний внесок у розвиток європейської інтеграції та загальноєвропейського співробітництва [1, с. 7].

Створення у 1994 р. Комітету регіонів стало вираженням готовності залучити місцеві та регіональні органи влади та дати їм можливість представляти свої інтереси в інституційній архітектурі Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз). У своєму виступі в межах пленарного засідання у 2018 році президент Комітету регіонів Карл-Хайнц Ламберц наголосив, що його інституту слід «продовжувати зростати, спираючись на просту, потужну ідею, що набуває все більшої підтримки: будувати Європу разом знизу вгору з народом Європи» [2, с. 11].

Разом з тим, слід відзначити, що на глобальному рівні, поки ЄС залишається центром зосередження значного багатства та економічного потенціалу, характер розвитку є дуже нерівномірним, а тому все ще зберігаються значні соціально-економічні диспропорції, які збільшилися після приєднання нових країн. Європейська політика регіонального розвитку базується на політичному принципі, відповідно до якого багатші країни і регіони повинні виявляти солідарність щодо бідніших країн і регіонів, а також на економічному принципі, згідно з яким нижчі обсяги

виробництва в бідних державах-членах і регіонах, або країнах і регіонах з високими рівнями безробіття представляють втрату потенціалу і можливостей для ЄС у цілому [3, с. 4].

Так, зокрема, Комісія з питань соціальної політики, освіти, зайнятості, досліджень та культури (SEDEC) зазначила, що вільне переміщення працівників, яке гарантується статтею 45 Договору про функціонування ЄС і є однією з чотирьох економічних свобод, на які мають право громадяни ЄС (разом з вільним переміщенням товарів, послуг і капіталу) сприяло мобільності робочої сили всередині Союзу. Однак, нерівномірний розподіл висококваліфікованих працівників і зростаюча конкуренція у сфері зайнятості призвели до «витоку мізків». У деяких регіонах («регіони, що відправляють») ця свобода призвела до значного відтоку їх високоосвіченої робочої сили на користь інших регіонів («регіони, що приймають»). Це обумовлюється зростаючою конкуренцією і обмеженою здатністю направляючих регіонів створювати привабливі умови для цих працівників.

Міграція висококваліфікованих фахівців зумовлена не тільки освітніми та професійними можливостями, а й низкою інших причин, у тому числі особистих, які змушують людей переїжджати в інше місце. Так, факторами, що сприяють мобільності працівників, є ті несприятливі структурні умови (наприклад, високе безробіття серед молоді), які існують у регіоні і мають наслідком еміграцію людського капіталу. Факторами тяжіння мобільності працівників є сприятливі структурні умови (наприклад, високий ВВП на душу населення), які призводять до імміграції людського капіталу. Соціально-економічні структурні умови приймаючих регіонів є одними з найбільш важливих факторів, що визначають мобільність висококваліфікованих працівників. Серед цих факторів – активний економічний ріст, більш висока заробітна плата, стійке соціальне забезпечення, високий добробут на душу населення, культурна схожість, більш легкий доступ до ринку праці, більш високий рівень зайнятості.

Варто зазначити, що «витік мізків» здійснює соціально-економічний вплив на відповідні регіони, що може мати як позитивний, так і негативний характер. Так, зокрема, до негативними наслідками такого явища є скорочення людського капіталу, нестача робочої сили / навичок, обмежена здатність до інновацій та впровадження більш досконалих технологій, зміни на ринку праці (наприклад, зниження заробітної плати), фінансові наслідки (наприклад, скорочення податкових надходжень), зниження економічного зростання, зниження продуктивності, підвищення вартості суспільних благ і втрата інвестицій у формування людського капіталу. Позитивний ефект для приймаючих регіонів включає такі вигоди, як збільшення інноваційного потенціалу, економічне зростання, конкурентна перевага, а також споживання і попит на послуги (наприклад, житло). При цьому, позитивні наслідки для відправляючих регіонів виявляються у

можливості отримання вигоди, зокрема, грошових переказів, стимулів для інвестицій в освіту і навчання, поліпшення управління тощо. Негативний вплив для всієї системи, тобто як для регіонів, які направляють, так і для приймаючої сторони може виявлятися у можливому безробітті висококваліфікованих мігруючих працівників через упереджене ставлення до них або недостатню інформацію про попит на робочу сили (навички) чи зайнятості на роботах, які не вимагають їхніх висококваліфікованих знань [4, с. 16].

З огляду на це, місцевим та регіональним слід приймати відповідні заходи, спрямовані на попередження та подолання означених негативних наслідків шляхом розробки відповідної політики, заходів для утримання, залучення або відновлення високоосвіченої робочої сили, зокрема, створення можливостей для роботи висококваліфікованих працівників та підвищення привабливості регіонів.

Список використаних джерел:

1. Богатырева, О. Н. Европейские модели регионализма : учеб. пособие / О. Н. Богатырева ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. 171 с.
2. Birte Wassenberg. The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration. URL: https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166_Book_Histoire_25_ans_Comite_EN.pdf.
3. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? Применение принципов и обмен опытом. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf.
4. Addressing brain drain: The local and regional dimension. Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/addressing-brain-drain/addressing-brain-drain.pdf>.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ: АКТУЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Христова Юлія Вікторівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права факультету
підготовки фахівців для
підрозділів превентивної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
e-mail: julia-3108@ukr.net

Гречишкін Ілля Костянтинович,
курсант факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

Основною формою здійснення безпосередньої демократії, а також одним із найважливіших інститутів її здійснення, безсумнівно, є вибори. В жовтні 2020 року в Україні вперше за новим Виборчим Кодексом мають відбутися чергові загальнодержавні місцеві вибори. Для забезпечення правопорядку в день голосування, – найбільш складний та відповідальний етап виборів, – максимально буде задіяний особовий склад Національної поліції. Саме в цей період, коли працівники поліції несуть службу у посиленому режимі, їх діяльність привертає до себе найбільше уваги громадськості.

Говорячи про роль Національної поліції України у забезпеченні публічності та відкритості виборчого процесу напередодні дня виборів відповідно до цього Кодексу, як позитив слід відмітити законодавчу новелу (ст.23) стосовно оприлюднення за день до дня голосування на офіційних веб-сайтах попередніх відомостей про кількість зареєстрованих звернень про порушення виборчого законодавства під час відповідного виборчого процесу, а також роз'яснень відповідальності за порушення законодавства про вибори [1].

Незважаючи на всі позитивні фактори кодифікації виборчого законодавства, в результаті проведеного нами аналізу його положень в частині правового регулювання забезпечення Національною поліцією України правопорядку під час проведення голосування за місцем перебування виборця, було встановлено ряд неузгодженостей.

В ході безпосередньої реалізації виборчого права громадянами України, які внаслідок певних життєвих обставин не здатні самотійно

прибути на виборчу дільницю, особливо гостро постає питання щодо особливостей забезпечення законності та правопорядку Національною поліцією під час такої процедури голосування за місцем їхнього перебування. Зазначене обумовило доцільність дослідження означеного аспекту питання в межах даної наукової роботи.

Так, аналіз змісту статей 119, 174, 249 Виборчого кодексу про порядок організації голосування виборців за місцем перебування показав, що в них, на відміну від, наприклад, Закону України «Про вибори Президента України» [2], який втратив чинність, відсутнє положення про обов'язкове супроводження працівником правоохоронного органу членів дільничної виборчої комісії з відповідною виборчою документацією до місця фактичного перебування виборця. Зокрема, йдеться про порядок супроводження працівником правоохоронних органів членів дільничної виборчої комісії з відповідною виборчою документацією до місця фактичного перебування виборця, його повноваження щодо забезпечення громадського порядку поза межами та у приміщенні, де фактично відбуватиметься голосування, супроводження їх до дільничної виборчої комісії по завершенню процедури голосування [3, с.85].

За результатами аналізу положень Виборчого кодексу встановлено, що супроводження таких документів поліцейськими, а в разі необхідності, співробітниками Служби безпеки України, передбачено тільки у випадках транспортування виборчих бюлетенів і документації про підсумки голосування до окружної виборчої комісії (статті 123,124, 178, 253) [1].

Зазначене, на нашу думку, обґрунтовує потребу нормативного врегулювання в чинному Виборчому кодексі України порядку супроводження працівником правоохоронних органів членів дільничної виборчої комісії з відповідною виборчою документацією до місця фактичного перебування виборця, його повноваження щодо забезпечення громадського порядку поза межами та у приміщенні, де фактично відбуватиметься голосування, супроводження їх до дільничної виборчої комісії по завершенню процедури голосування.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 №396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 10.04.2020).
2. Про вибори Президента України: Закон України №474-XIV від 05.03.1999 в ред. від 28.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14> (дата звернення: 10.04.2020).
3. Гречишкін І. К. Роль Національної поліції у забезпеченні виборчого права осіб, які голосують за місцем перебування під час виборів. *Механізм функціонування громадянського суспільства* : зб. тез доп. учасн. Всеукр. наук. конф. зд. вищ. освіти, 22 лист. 2019 р. Львів : ЛьвДУВС, 2019. С. 85–86.

ЩОДО СТАТУСУ ЦИВІЛЬНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Шевченко Альона Леонідівна,
викладач кафедри міжнародного
і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного
університету ім. В.Н. Каразіна,
e-mail: alionka.curly@gmail.com

Міжнародні цивільні службовці мають особливе покликання – служити ідеалам миру, поваги до основних прав людини, економічного і соціального прогресу й міжнародного співробітництва. Саме тому поведінка міжнародних цивільних службовців має відповідати найвищим стандартам, адже саме на представників міжнародної цивільної служби покладається відповідальність за втілення високих ідеалів народів світу [1, с. 163].

У праві Європейського Союзу (далі – ЄС) поняття «цивільна служба» і «цивільний службовець» застосовуються до всіх співробітників, які обслуговують інституції та агентства ЄС. Правовою основою статусу цивільних службовців ЄС є Положення про персонал, Кодекс належної адміністративної поведінки персоналу Європейської Комісії, який є частиною Правил процедури Єврокомісії, а також низка законодавчих актів ЄС й актів окремих інституцій та агентств ЄС.

Відповідно до ст. 1 Положення про персонал «Положення застосовується до всіх посадових осіб ЄС». Далі ст. 1а уточнює: «посадовою особою ЄС є особа, яку призначено на посаду штатного співробітника однієї з інституцій ЄС відповідно до цього Положення про персонал і процедури, передбаченої компетентним органом (Appointing Authority) відповідної інституції». Таке визначення поширюється також на осіб, призначених агентствами ЄС. Будь-які посилання на «інституції» в Положенні про персонал застосовуються так само до агентств, за винятком випадків, передбачених Положенням. Крім того, згідно ст. 1b співробітники (а) Європейської служби зовнішньої діяльності, (b) Європейського соціально-економічного комітету, (c) Комітету регіонів, а також такі посадові особи, як (d) Європейський омбудсмен і (e) Європейський інспектор із захисту даних розглядаються Положенням в якості інституцій Союзу [2].

Слід зазначити, що кожна інституція ЄС призначає компетентний орган, який в межах інституції, а також відповідно до Положення про персонал, здійснює повноваження з призначення персоналу (п. 1 ст. 2 Положення). Крім того, Положенням передбачено можливість доручення однією або кількома інституціями ЄС будь-якій з них або міжвідомчому

органу здійснення деяких або всіх повноважень, наданих компетентному органу, крім рішень, що стосуються призначення, просування по службі чи переведення посадових осіб.

Положення про персонал охоплює питання статусу персоналу ЄС, зокрема такі: права і обов'язки посадових осіб (ст. ст. 11-26а); питання працевлаштування і кар'єри (ст. ст. 27-54); умови праці (ст. ст. 55-61); заробітна плата і соціальне забезпечення (ст. ст. 62-85а); дисциплінарні заходи (ст. 86); звернення (ст. ст. 90-91а); спеціальні положення, що застосовуються до Європейської служби зовнішньої діяльності (ст. 95); спеціальні та виняткові положення, що застосовуються до посадових осіб, які несуть службу в третіх країнах (ст. 101а).

Значну увагу в праві ЄС приділено стандартам професійної та етичної поведінки цивільних службовців. У 2012 році Європейський омбудсмен узагальнив принципи цивільної служби, якими повинен керуватися персонал інституцій ЄС у своїй діяльності, а саме: служіння цілям ЄС та його громадянам, неупередженість, об'єктивність, повага до інших, прозорість (transparency) [4]. У підґрунтя наведених принципів покладено принципи, передбачені Стандартами поведінки для міжнародних цивільних службовців, розроблених Комісією з міжнародної цивільної служби. Означені Стандарти є загальними для побудови цивільної служби будь-якої міжнародної організації, останні ж вільні в їх конкретизації відповідно до цілей та завдань організації.

Так, Кодексом належної адміністративної поведінки персоналу Європейської Комісії регламентовано такі загальні принципи належної поведінки цивільних службовців ЄС: законність, не допущення дискримінації і рівне ставлення, пропорційність, не допущення зловживання владою, неупередженість та незалежність, об'єктивність, узгодженість, справедливість, ввічливість [3]. Кожен із принципів знаходить своє пояснення в тексті Кодексу. Кодекс також регламентує керівні положення належної поведінки персоналу Єврокомісії, а також права зацікавлених сторін, яким кореспондують обов'язки персоналу, зокрема такі: відповідати на звернення мовою громадянина, а також підтверджувати отримання звернення із зазначенням компетентної посадової особи; встановлювати розумний строк для прийняття рішень суб'єктами владних повноважень; наводити підстави прийнятих рішень; повідомляти про рішення та вказувати на можливість подальшого оскарження такого рішення, тощо. Крім того, Кодексом становлено низку вимог щодо захисту даних, запитів на інформацію, запитів на доступ громадськості до документів та ведення належних записів, а також захисту персональних даних і конфіденційної інформації.

Зважаючи на вищезазначене, зазначимо, що інститут міжнародної цивільної служби має надзвичайно важливе значення для належного функціонування будь-якої міжнародної організації, зокрема ЄС, а

міжнародний характер діяльності цивільних службовців, побудований на засадах незалежності, неупередженості, цілковитій відданості цілям і завданням організації, компетентності та сумлінності, – запорукою ефективного функціонування ЄС, її інституцій та агентств.

Список використаних джерел:

1. Шевченко А.Л. Стандарти професійної та етичної поведінки персоналу Міжнародного кримінального суду. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* № 55, Том 2. 2019. С. 163-166.
2. Consolidated text: Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/2020-01-01](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2020-01-01).
3. Consolidated text: Rules of Procedure of the Commission (C(2000) 3614) (Code of Good Administrative Behaviour). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116>.
4. European Ombudsman, *Public service principles for the EU civil service* (19 June 2012). URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/11650>.

СПЕЦІАЛЬНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Яковлєв Павло Олександрович,
кандидат юридичних наук,
докторант Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна

На сучасному етапі розвитку державності України, забезпечення її інформаційної безпеки і інформаційного суверенітету є одним із пріоритетних завдань державної політики. Особливо актуалізується це завдання через напружену військово-політичну ситуацію в окремих регіонах держави і недоброзичливими посяганнями на національне інформаційне середовище з боку окремих держав та контрольованих ними суб'єктів. Адекватна протидія загрозам національному інформаційному середовищу передбачає вироблення і практичне впровадження специфічних заходів державної політики, які спрямовані на виявлення, мінімізацію загроз та оперативне припинення недоброзичливих втручань у національне інформаційне середовище. У зазначеному контексті завданням юридичної доктрини є розробка аспектів адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки держави задля

всепічного захисту національного інформаційного поля від шкідливих посягань і, зокрема, - методів адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки України.

Методи адміністративно-правового регулювання характеризують систему, організацію самих юридичних способів і засобів упорядкування суспільних відносин у певній сфері, у тому числі й у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Адміністративно-правовий метод регулювання містить ідеї і засади регулювання у певній області виконавчо-розпорядчої діяльності держави [1, с. 12]. В основі сутності методу адміністративно-правового регулювання лежить владний вплив держави в особі її органів та посадових осіб на певну сферу суспільних відносин, або поведінку суб'єктів задля досягнення максимального регулюючого впливу норм адміністративного права в інтересах забезпечення правопорядку, безпеки та захисту прав і свобод особи.

Враховуючи особливості об'єкту регулювання, яким є забезпечення інформаційної безпеки держави, пропонуємо методи адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери класифікувати в залежності від функціонального змісту на загальні методи і спеціальні методи. Перша група методів представлена імперативним і диспозитивним методами. У групу спеціальних методів включимо *метод субординаційної координації, метод стимулювання, метод контролю, метод налагодження співробітництва з інститутами громадянського суспільства*. Зосередимо увагу саме другій групі методів.

Спеціальні методи розраховані на досягнення максимального стану ефективності державного регулювання відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки держави за конкретних умов і забезпечують ефективність відповідного державного регулювання. Так, застосування *методу субординаційної координації* забезпечує злагодженість діяльності структур державного управління, які належать до різних відомств у напрямі забезпечення інформаційної безпеки. У вже згадуваній нами Доктрині інформаційної безпеки зазначено, що загальну координацію здійснення різними відомствами державної політики в сфері забезпечення інформаційної безпеки здійснюватиме Рада національної безпеки і оборони України як дорадча інституція Президента України та Кабінет Міністрів України як орган, що забезпечує здійснення загальної інформаційної політики у державі. В свою чергу, метод стимулювання має на меті мотивувати, спонукати осіб, які безпосередньо реалізують функції із забезпечення інформаційної безпеки держави на якомога вищу результативність професійної діяльності. Стимули мають форму заохочення і можуть бути як моральними, так і матеріальними.

Метод контролю дозволяє своєчасно коригувати управлінську діяльність і на основі інформації про фактичні ситуації, явища і зміни вживати заходів щодо усунення недоліків у роботі ланок управління і

посадових осіб, «відхилень» від заданих цілей [2, с. 19]. Управлінські заходи із забезпечення інформаційної безпеки здійснюються, як правило, за неординарних умови і мінливої оперативної обстановки. Це підтверджує важливість здійснення, як відомчого і громадського контролю, так і загального державного нагляду за дотриманням законності у діяльності компетентних суб'єктів. Також ми пропонуємо виокремити **метод налагодження співробітництва з інститутами громадянського суспільства**. У п. 3 Доктрини інформаційної безпеки зазначено, що налагодження ефективної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства під час формування і реалізації державної політики в інформаційній сфері є життєво важливим інтересом суспільства і держави. Окрім цього, у документі передбачено, що держава і інститути громадянського суспільства мають напрацювати ефективні форми взаємодії у питаннях протидії інформаційній агресії проти України, а також надавати інформаційну підтримку державі у реалізації комерційної, гуманітарної, просвітницької, культурної та іншої діяльності за межами України [3]. Зазначене положення є важливим з огляду на те, що воно спонукає органи державної влади до формування додаткової адміністративно-правової основи регламентації механізмів взаємовідносин держави і громадянського суспільства та реалізації спільних заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки України.

Висновки. Особливістю спеціальних методів адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки України. є їх значний функціональний потенціал, адже спектр впорядкованих ними відносин є широким і має важливе значення для стану національної безпеки держави. Оскільки динамічний розвиток засобів обробки інформації сприяє постійному удосконаленню інформаційної зброї, питання про оптимізацію і удосконалення нормативного забезпечення методів державного регулювання забезпечення інформаційної безпеки залишається актуальним. Відповідно, перспективним напрямом наукових досліджень є вироблення пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правової основи здійснення управлінської діяльності у сфері забезпечення інформаційної безпеки України.

Список використаних джерел

1. Аверьянов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11 – 15
2. Бліхар М. М. Методи адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 807. С. 16-21
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. Стор. 15

ЗМІСТ

Пленарне засідання**Кагановська Т.Є.**

Регіоналізація як перспективний напрямок «європеїзації» України 4

Баймуратов М.О., Балабанова І.В.

До визначення державної регіональної політики 7

Боняк В.О.

Законодавство про місцевий референдум в Україні як умова розвитку місцевого самоврядування 13

Воронов М.М.

Еволюція децентралізаційних процесів в Україні та Франції 17

Лазор О. Д., Лазор О. Я., Яременко О. І.

Міста на пандемічній паузі: правовий режим самоврядування в умовах надзвичайної ситуації 22

Марцеляк О.В.

Регіоналізація Франції як приклад для України 29

Мішина Н.В.

Принцип субсидіарності: досвід ФРН 36

Серьогін В.О.

Транснаціональні муніципальні мережі як елемент багаторівневого врядування: досвід Європейського Союзу і перспективи для України 39

Серьогіна С. Г.

Європейське багаторівневе врядування: від самоврядування – до співврядування 42

Сироїд Т.Л.

Дяльність Європейського Союзу з підтримки демократії 45

Тітов М.І.

Зміна адміністративно-територіального устрою як складова реформи з децентралізації влади в Україні 49

Щербанюк О.В.

Децентралізація влади в Україні та принцип субсидіарності 54

Секція 1. Історико-теоретичні засади регіоналізації**Гавриленко О.А.**

Нормотворчість органів Харківського міського самоврядування щодо забезпечення безпеки дорожнього руху на початку ХХ ст. 56

Ганжук О.А.

Роль і місце громадського контролю на сучасному етапі державотворення 58

Головко О.М.

Земське самоврядування на українських землях як суб'єкт державного оподаткування: історико-правовий аспект 61

Ідесіс І.В.	
<i>До питання децентралізації публічної влади в Україні</i>	65
Ковальова С.Г.	
<i>Самоврядування в українських містах Великого князівства Литовського як чинник формування правосвідомості населення: регіональні особливості</i>	68
Орлов В.А.	
<i>Муниципальна безпека: сучасні форми забезпечення</i>	72
Селіхов Д.А.	
<i>Роль земства та місцевої державної адміністрації Російської імперії у розвитку кредитування сільськогосподарських товаровиробників (на прикладі Полтавщини XIX-XX ст.)</i>	77
Червяцова А.О.	
<i>Регіональна політика ЄС в історичній ретроспективі</i>	81
Чорний Д.М.	
<i>Міське самоврядування в Україні: досвід кінця XIX – початку XX ст., уроки для сучасності</i>	85
Чулінда Л.І.	
<i>Україна на шляху до європейського самоврядування</i>	87

Секція 2. Європейське врядування і регіоналізм у політико-правовому вимірі

Адашис Л.І.	
<i>Регіональна політика Європейського Союзу: перспективи нового бюджетного періоду</i>	90
Анакіна Т. М.	
<i>Правові засади регіональної політики ЄС</i>	94
Бзова Л.Г.	
<i>Політичний регіоналізм (інституційний регіоналізм) в Європейському Союзі</i>	98
Войціховський А.В.	
<i>Особливості політики розвитку регіонів в Європейському Союзі</i>	100
Галус О.О.	
<i>Поняття та види форм безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення</i>	104
Гончарова К.А.	
<i>Конституційні цінності та українське місцеве самоврядування</i>	108
Гудзь Л.В.	
<i>Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз</i>	110
Гудзь Т.І.	
<i>Основні чинники європейської інтеграції</i>	114

Кофман Б.Я.

Правова політика держави у забезпеченні конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина і місцеве самоврядування 117

Кручек О.А., Трофанчук Г.І.

Сучасний регіоналізм: чинники формування та особливості прояву 123

Передерій О.С.

Внесення змін до Конституції України як чинник прискорення процесів європейської інтеграції України 126

Саснко М.І.

Сучасні проблемні питання децентралізації влади та сталого регіонального розвитку 130

Секція 3. Регіоналізація в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування

Баймуратов М. М.

Компетенція місцевого самоврядування як міжнародний принцип локальної демократії 134

Бодрова І.І.

Проблеми додержання конституційних засад на сучасному етапі реформування територіальної організації влади в Україні 141

Боярський В.О.

Транскордонне співробітництво як міжнародний принцип місцевого самоврядування 145

Восводін І.С.

Реформа децентралізації в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 150

Гайдар М.Є.

Стандарт NUTS як основа для реформування адміністративно-територіального устрою 153

Градова Ю.В.

Регіоналізація як складова процесу децентралізації в Україні 156

Євдокимов С.М.

Міжнародні правові стандарти визначення та функціонування малих міст 158

Кушнірюк В.М.

Лідерство як інструмент забезпечення спроможності територіальних громад 163

Марцеляк С.М.

Регіоналізація України в аспекті європейських стандартів місцевого самоврядування 166

Нестерович В.Ф. <i>Роль Ради Європи в утвердженні європейських стандартів місцевого самоврядування</i>	170
Нікітенко Л.О. <i>Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та їх втілення в Україні</i>	174
Пасічник Ю.В. <i>Фінансова децентралізація в Україні у контексті європейських стандартів місцевого самоврядування</i>	178
Пиласва В.М. <i>Європейські стандарти участі громадян у процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні</i>	182
<u>Секція 4. Місьцеве самоврядування у багаторівневій системі управління ЄС: конституційні принципи і практика реалізації</u>	
Андрійовський І.І. <i>Роль інститутів громадянського суспільства у реалізації принципу субсидіарності на прикладі об'єднаних територіальних громад Херсонської області</i>	186
Арабчук Я.І. <i>Місьцеве самоврядування як домінанта громадянського суспільства та реальної демократії в державі</i>	190
Боярський О.О. <i>Людинорозмірність як конститууюча засада місцевого самоврядування</i>	194
Бутков О. І. <i>Роль громадських обговорень у процесі діяльності органів місцевого самоврядування</i>	200
Буткова О.Я. <i>Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування як форма демократії участі</i>	203
Варунц Л.Д. <i>Реалізація прав людини у муніципально-правовому вимірі</i>	206
Воронова І.В. <i>Ініціатива Європейської спільноти INTERREG та її реалізація для України</i>	210
Гришко Л.М., <i>Досвід законодавчого регулювання права муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу</i>	214
Зубенко Г.В. <i>Принцип матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в конституціях України та держав-членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аспект</i>	218

Малімон В.І.	
<i>Організаційно-правові передумови впровадження цифрових сервісів у місцевому самоврядуванні</i>	222
Новосьолова О.С.	
<i>Досвід місцевого самоврядування в Іспанії</i>	225
Омелько І.І.	
<i>Оптимізація форм діяльності депутатів місцевих рад в аспекті належного врядування</i>	228
Сич М.І.	
<i>Гарантії депутатської діяльності в конституціях держав-членів ЄС</i>	231

Секція 5. Публічно-правові та приватно-правові аспекти реалізації місцевого самоврядування і регіональної політики ЄС

Віткова В.С.	
<i>Особливості європейської регіональної політики</i>	234
Дунай В.О., Змитрович Д.І.	
<i>Перспективи розвитку бюджетної децентралізації в Україні</i>	237
Житний О.О.	
<i>Порівняльний метод в дослідженні кримінальної політики країн ЄС щодо протидії злочинності неповнолітніх: перспективи застосування</i>	240
Королєвська А.В.	
<i>Європейський досвід зменшення диспропорції у розвитку регіонів</i>	243
Красій М.О.	
<i>Роль органів місцевого самоврядування у протидії насильству стосовно дитини та за участю дитини</i>	247
Криворучко О. І.	
<i>Незаконна імміграція та злочинність: зв'язки та залежності</i>	250
Моїсеєнко О.М.	
<i>Директива 2008/52/ЄС як інструмент гармонізації медіаційного законодавства держав-членів ЄС</i>	253
Оніщенко В.В.	
<i>Забезпечення доступу до засобів правового захисту щодо порушень прав жінок у бізнес-сфері: міжнародно-правовий аспект</i>	257
Руснак Л.В.	
<i>Предмет доказування в Федеративному Конституційному Суді Федеративної Республіки Німеччини</i>	260
Саркісян В. М.	
<i>Громадський контроль за проведенням виборів до органів місцевого самоврядування в Україні</i>	263
Солошкіна І.В.	
<i>Податкові пільги як гарантія прав і свобод людини і громадянина в умовах пандемії</i>	266

Тітов Є.Б.	
<i>Щодо розуміння відповідальності членів Європейського Парламенту</i>	270
Фоміна Л.О.	
<i>Деякі питання «витоку мізків»: регіональний аспект</i>	273
Христова Ю.В., Гречишкін І.К.	
<i>Місцеві вибори: актуальні питання правового регулювання</i>	276
Шевченко А.Л.	
<i>Щодо статусу цивільних службовців Європейського Союзу</i>	278
Яковлєв П.О.	
<i>Спеціальні методи адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки України</i>	280

ДЛЯ НОТАТОК:

Наукове видання

Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції

**КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС**

(м. Харків, 24 квітня 2020 року)

Відповідальний за випуск: В.О. Серьогін

Комп'ютерна верстка: В.О. Серьогін

Підписано до друку: 18.05.2020 р. Формат 60x90/16
Обсяг 17,5 ум.-друк. арк. Папір офсетний. Друк різнограф.
Наклад 100 прим. Зам. № 184.

Надруковано у центрі оперативної поліграфії ТОВ «Рейтинг».
Свідоцтво про держ. реєстрацію ю.о. А00 № 507350.
61003, м. Харків, пров. Соляниківський, 4
Тел. (057) 771-00-92, 771-00-96, (057) 700-53-51, 714-34-26

