

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: закон України від 23.02.2006 N 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

4. Цуркаленко Ю.В. Визнання судових рішень джерелом адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. *Форум права*. 2015. № 4. С. 297–301.

5. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> (дата звернення: 03.11.2022).

6. Ісмайлов К.Ю. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на систему джерел права України. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 75–80.

7. Попов Ю.Ю. Прецедентне право у контексті загальнообов'язковості судових рішень та українські перспективи. *Форум права*. 2010. № 3. С. 351–363.

8. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/insh/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html> (дата звернення: 03.11.2022).

9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675 (дата звернення: 20.12.2022).

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-287-9-60>

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Павлович-Сенета Ярина Павлівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інституту права

Львівського державного університету внутрішніх справ

м. Львів, Україна

24 лютого 2022 року сучасна історія української держави кардинально змінилася, у зв'язку з повномасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України та запровадження в Україні воєнного стану [1]. Введення в Україні воєнного стану змінило функціонування та розвиток суспільних відносин в усіх сферах суспільного життя. Особливу

відповідальність за таких умов було покладено на органи державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [2].

Незважаючи на воєнний стан, більшість реформ, що мають місце в Україні, так чи інакше продовжили свій розвиток у напрямку європейської інтеграції. Це стосується і територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Основним її змістом є децентралізація влади та формування об'єднаних територіальних громад, як основних суб'єктів місцевого самоврядування, а також створення передумов для їх самодостатнього та економічно ефективного розвитку [1].

Основне завдання реформи – створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування спроможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантувати належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування [2, с. 25].

Однак, процес реалізації реформи пов'язаний з низкою потенційних викликів і ризиків у сфері соціокультурної політики, ефективного управління та розвитку дієвого політичного плюралізму в громадах, серед яких:

- посилення соціально-економічних диспропорцій;
- обмежений контроль за виборами;
- невиконання поточних зобов'язань;
- національні меншини;
- законодавчі питання: існують потенційні ризики, пов'язані із законністю діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть виникнути при слабкій системі контролю за їх діяльністю;
- управління та компетентність;
- формування нової соціальної ідентичності;
- нечіткий розподіл повноважень: потенційним ризиком може залишатися питання прийняття рішень в рамках повноважень об'єднаних громад, ступінь їх легальності та легітимності [3, с. 54].

Серед переваг децентралізації варто назвати поживлення економічної активності на місцевому рівні, у сфері обслуговування створюються робочі місця, які раніше не були характерні для сільської місцевості. Спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади.

[4, с. 125]. Розвитку сприяє також розробка спільних стратегій в громаді, залучення членів громади до процесу прийняття і виконання рішень. В рамках децентралізації громада планує свій стратегічний розвиток. Відбуваються засідання, на які приходять люди: місцевий бізнес, місцеві депутати, наукові діячі, представники місцевих еліт. Внаслідок різноманітних обговорень з'являється ідея, що своєю чергою вписується в стратегію. Як тільки озвучується ідея, що відповідає стратегії розвитку, з'являються зацікавлені бізнесмени чи інші суб'єкти, які зацікавлені в тому щоб її реалізувати. Таким чином, ще на стадії розроблення стратегії, місцеві мешканці вже прагнуть реалізувати висунуті ідеї. Тобто, відбувається генерація така» (інтерв'ю, Київ). Таким чином, в рамках реформи створюються умови для співпраці громад, визначаються процедури і можливості реалізації спільних проєктів в сфері культури, розвитку спорту, освіти, медицини [5, с. 71].

На початку процесу децентралізації в громадах поширювались міфи і стереотипи щодо:

- ліквідації в ході об'єднання громад об'єктів соціальної інфраструктури в селах, скорочення інфраструктури освіти, медицини, сфери послуг;
- обмеження можливостей для представництва інтересів населених пунктів, відсутність депутатів у складі органів самоврядування об'єднаних громад, втрати політичного контролю над процесом управління;
- невиконання в ході об'єднання громад, які існували раніше, домовленостей соціального характеру, недостатнього фінансування інфраструктури та інших місцевих потреб;
- слабкого доступу членів громади до адміністративних послуг.

Одним з ризиків в ході об'єднання громад була проблема нестачі довіри членів громад до виконання новими органами місцевого самоврядування соціальних зобов'язань по відношенню до представників фінансово слабких громад. У деяких регіонах ці проблеми були вирішені підписанням меморандумів між громадами та органами самоврядування, де було конкретизовано зобов'язання в соціальній сфері (освітлення вулиць, доріг, ремонт шкіл і тощо). Зокрема, в Дніпропетровській області такі меморандуми, з чітким планом дій і зобов'язаннями сторін, було затверджено на сесіях громад, що існували до об'єднання. Меморандуми приймалися на п'ять років, але відвітувати депутатам потрібно було через два роки. Пропонувалося виконати певний план дій: які вулиці висвітлити, які дороги відремонтувати, які садки, школи чи будинки культури збудувати. Тобто, перелік робіт, які повинні бути виконані. Таким чином, було закріплено виконання зобов'язань владою новоствореної ОТГ [5, с. 88].

Опір суспільства процесу об'єднання громад було також викликано побоюваннями щодо представництва громад після виборів в новому

представницькому органі ОТГ. В окремих регіонах висловлювалися побоювання, що в результаті виборів окремі громади можуть не отримати представництва, а також побоювання з приводу корупції в час виборів з боку різних політичних сил. Занепокоєння щодо відсутності представництва також могло актуалізувати питання, пов'язані з діяльністю бізнесу або потенційними проблемами перерозподілу ресурсів. У той же час проти об'єднання виступали сільські голови, які боялися втратити першість і владу [5, с. 89].

Одним із ризиків децентралізації є наявність ризику соціально економічної диференціації між багатими і біднішими громадами. Особливо ці ризики зросли із припливом ресурсів у ті громади, які об'єдналися першими, та залишило позаду ті громади, що затрималися з об'єднанням. Адже новостворені ОТГ змогли отримати державну субвенцію для формування інфраструктури громад [6, с. 45].

Ще одним ризиком перспективного розвитку ОТГ є неефективна або відсутня система контролю над органами місцевого самоврядування з питань законності їх діяльності та неефективна судова і правоохоронна системи. Створення інституту префектів, як суб'єктів ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування, може суттєво вплинути на законність діяльності місцевої влади. Однак їх призначення загальмувалося через зупинки конституційної реформи в сфері децентралізації, що зумовлює додаткові порушення закону в процесі проведення реформ на місцевому рівні [7, с. 49].

Нечітко визначене законом коло повноважень місцевих представницьких органів, залежно від політичної ситуації може сприяти прийняттю місцевими органами влади рішень, що не співвідносяться з їх компетенцією (наприклад, питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), в умовах відсутності належного контролю з боку центральних органів влади і правоохоронних структур. Хоча нелегітимні рішення органів місцевого самоврядування в 2006 і 2010 роках приймалися і без процесу об'єднання громад, коли політичні сили маніпулювали органами місцевого самоврядування для мобілізації електорату з метою дестабілізації ситуації [8, с. 34].

Підсумовуючи варто зазначити, що реформа децентралізації передбачає отримання органами місцевого самоврядування різних рівнів – громади, району, області – повноважень, а для реалізації повноважень – необхідні ресурси. Буде впроваджена відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – за законність. Серед законопроектів, які підготовлені в рамках реформи, закон про добровільне об'єднання громад і про співпрацю між ними. Ці закони визначають механізм вирішення простих загальних проблем зусиллями громад. Але чим сильнішими, заможними (гроші,

ресурси) будуть громади, тим більше функцій вони зможуть виконувати для мешканців і розвитку своїх територій. У разі стабілізації військової ситуації в Україні, з метою підвищення ефективності муніципальної реформи, слід забезпечити: розробку і прийняття перспективного плану об'єднання територіальних громад із повноцінним включенням географічної, економічної, культурної, етнічної, рекреаційної та іншої специфіки громад; поширення адекватної роз'яснювальної інформації про доцільність та переваги процесу об'єднання територіальних громад; організацію навчальних семінарів для службовців органів місцевого самоврядування та представників громадськості щодо різних аспектів реформи. В перспективі майбутніх досліджень має бути вивчення і аналіз досвіду процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / заг. ред. В. Г. Яцуби. Київ: Секретаріат КМУ, 2003. 321 с.
3. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ: Асоціація міст України, 2020. 140 с.
4. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. *Збірник матеріалів та документів*. Київ: Атіка – Н, 2016. 744 с.
5. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. Толкованова В.В. Київ: «Крамар», 2019. 249 с.
6. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е.М. Лібанова, М.А. Хвесик. ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». Київ, 2016. 776 с.
7. Євдокімов О.В. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Комунальне господарство міст: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки*. 2017. Випуск 138. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. С. 48-51.
8. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2016. 128 с.