

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЦЕЛЬЄВ О.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри загальнотеоретичного
правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-
Могилянська академія

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Під час великої агресії росії проти Української держави випробувань на міцність зазнають усі державні та суспільні інституції. Природно, що основний тягар в умовах війни лягає на плечі сил оборони та пов'язаних із ними органів, установ і підприємств. Проте й інші органи, зокрема місцевого самоврядування, тією чи іншою мірою також відчувають вплив війни та зазнають змін в організації виконання своїх функцій. Відповідно до того, наскільки територіальна громада наближена до зони бойових дій, безпосередньо залежать зміни в організації місцевого самоврядування, зокрема й можливість призначення військової адміністрації. Це, своєю чергою, може впливати на якість життя людей у територіальній громаді, у тому числі реалізацію їхніх прав і легітимних очікувань.

Прослідкувати можливі зміни в місцевому самоврядуванні та їхній вплив на життя людей під час війни доцільно саме крізь призму складових верховенства права. Верховенство права, як ідеал і цінність будь-якої сучасної демократії, європейське співтовариство давно сприймає як основу публічного адміністрування, зокрема й на місцевому рівні.

У 2016 році за підтримки Академії Фольке Бернадотта (Швеція) у межах проєкту «Місьцеве самоврядування і верховенство права в Україні» колективом авторів було підготовано навчальний посібник «Верховенство права в діяльності органів публічного адміністрування», розповсюджений. Автори визначили та проаналізували декілька основних складових верховенства права, які якнайкраще слугують європейським орієнтиром для виконання своїх повноважень органами публічної влади, зокрема органами місцевого самоврядування.

Зокрема, йшлося про принципи законності, доступності, прозорості, підзвітності, рівності, юридичної визначеності, пропорційності, а також право бути почутим і право на оскарження. У своїй сукупності ці складові, разом з іншими, закладають основу сучасних вимог до місцевого самоврядування, які поділяє європейське співтовариство.

Так, законність – провідна і фундаментальна складова верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування проявляється передусім в обмеженні абсолютизму виконавчої влади, убезпеченні від її свавілля, в обмеженні дискреційних повноважень, наявності контролю за владою з боку суспільства, у неформальному розумінні змісту законів тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Принцип доступності в діяльності органів місцевого самоврядування розглядається насамперед як фактична можливість кожного мешканця громади звернутися до відповідного органу й отримати певні публічні послуги або вирішити інші питання, які орган компетентний вирішувати. Своєю чергою, це вимагає від органу влади вжиття конкретних заходів (інформаційних, організаційних) для забезпечення реальної і фізичної здатності особи отримати публічну послугу. У більш широкому розумінні принцип доступності слід розглядати як здатність особи на умовах, визначених законом, мати реальний доступ до результатів публічної діяльності органу місцевого самоврядування.

Реалізація права бути почутим у діяльності органів місцевого самоврядування є логічним продовженням принципу доступності. Мешканець територіальної громади повинен мати можливість бути залученим до прийняття певних рішень, які стосуються як його особисто, так і громади в цілому. Для цього мають бути створені відповідні умови та вжиті відповідні процедури в діяльності органу влади. Передусім це стосується можливості громадянину подавати факти й аргументи до органу чи особи, уповноважених приймати рішення, мати доступ до матеріалів справ, бути поінформованим про мотиви та підстави прийняття рішень тощо.

Зобов'язання органу місцевого самоврядування оприлюднювати, опубліковувати, поширювати в інший спосіб інформацію про свою діяльність є одним із проявів реалізації принципу прозорості як складової верховенства права, як і вимога діяти публічно, відкрито та гласно, що, своєю чергою, реалізує право людини на свободу інформації.

Відносно діяльності місцевого самоврядування також слід розкривати вимоги й інших складових принципу верховенства права, що виходить за межі цих тез.

Ми не можемо зараз стверджувати, що в довоєнний період в усіх органах місцевого самоврядування діяльність була вже організована відповідно до вимог розглянутих вище складових верховенства права, однак процес переорієнтації в діяльності місцевого самоврядування відбувався і в деяких сферах досягнув значного прогресу. Достатньо згадати реформу надання адміністративних послуг, що стосувалася також діяльності органів місцевого самоврядування, в якій успішно реалізовувалися принципи доступності, прозорості та легітимних очікувань громадян.

Проте воєнний стан неминуче вплинув на життєдіяльність усіх інституцій як держави, так і суспільства. Органи місцевого самоврядування – не виняток.

У 2023 році, експертами правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія» було проведено дослідження особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану з огляду на його нормативні та практичні аспекти.

Деякі висновки цього дослідження дають можливість їх екстраполяції на вимоги розглянутих вище складових принципу верховенства права.

Так, непоодинокі ситуації, які траплялися на регіональному рівні місцевого самоврядування (область, район), коли одночасно діють обласні, районні ради, а також паралельно з ними відповідні військові адміністрації, явно вступали в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

суперечність з такими принципами верховенства права, як законність і правова визначеність. Основні питання, які породжує подібна ситуація, стосуються розподілу повноважень між паралельними органами влади у законний спосіб і невизначеності повноважень органів як для службовців цих органів, так і для мешканців громади. У практичній площині порушення зазначених складових верховенства права вже призводить до судових спорів щодо компетентності. Типовим прикладом був спір між Чернівецькою обласною військовою адміністрацією та Чернівецькою обласною радою щодо призначення керівника закладу обласної комунальної власності. Проте це також гарний приклад дієвої реалізації права на оскарження як складової верховенства права та цивілізованого подолання ситуації невизначеності.

Одним із викликів принципу законності в умовах воєнного стану може бути практика покладання додаткових повноважень на органи місцевого самоврядування через ухвалення підзаконних актів – постанов Кабінету Міністрів України і навіть актів центральних органів виконавчої влади. Прикладом такого акту є постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 року № 274 щодо ліквідації наслідків бойових дій.

Інші складові також опиняються під загрозою порушення, яке викликане обставинами воєнного стану, що мають об'єктивний характер. Так, залишення мешканцями своїх домівок, розміщених на територіях, наближених до зони бойових дій, автоматично відображається на принципі доступності як органів місцевого самоврядування, так і відповідних послуг. Ці ж обставини також впливають на реалізацію права бути почутим. Необхідність вирішувати питання, пов'язані з обороноздатністю територій, фінансуванням, матеріальним забезпеченням, проведенням робіт із будівництва та зведення фортифікаційних споруд тощо, вимагають від органів місцевого самоврядування особливого режиму прийняття таких рішень і доведення їх до відома виконавців. Це природно відображається на прозорості, доступності і праві бути почутим.

Режим воєнного стану об'єктивно має вплив на реалізацію складових верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування. Проте війна не заперечує необхідності їх збереження і дотримання в тих сферах, де це можливо без негативного впливу на обороноздатність країни. При вирішенні питання можливості дотримання чи обмежень тієї чи іншої складової верховенства права необхідно використовувати принцип пропорційності, зважаючи при цьому вимоги, які висуває війна, й об'єктивні можливості дотримання складових верховенства права. Єдиною складовою, яку не повинні порушувати за будь-яких обставин, залишаються невід'ємні права людини, в частині, які відповідно до Конституції України не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного стану.

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

ТЕРЕЩЕНКО І.

Керуючий справами виконавчого комітету
Глухівської міської ради

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ЗВ'ЯЗОК З ГРОМАДСЬКИМИ РАДАМИ

Місцеве самоврядування має важливе значення для розвитку громади, відповідно до організації роботи впроваджується зв'язок з громадськістю як дорадчим органом влади. Інститути громадянського суспільства як об'єднання громадян, що створені ними для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національнокультурних, спортивних та інших інтересів мають можливість доводити до виконавчих органів місцевого самоврядування думку громадськості. Громадські ради проводять обговорення питань які стають актуальними та мають значення для розвитку громади, але в повній мірі об'єктивної оцінки відношення громади не відбувається через нестачу інформаційного роз'яснення

Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, у зв'язку з чим на них покладено значну кількість повноважень, ефективно виконання яких підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та сприяє його залученню до участі у вирішенні важливих питань на місцевому рівні. [4, с. 126]

Муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють органи місцевого самоврядування

Проведення консультаційної політики органами місцевого самоврядування з громадськістю з питань муніципальної реформи (національний та європейський виміри), формування та реалізації державної політики.

Україні сьогодні необхідно визначити умови становлення сучасного громадянського суспільства і розробити проект розвитку його інститутів. Цей процес має бути послідовним та системним. Слід також і надалі реалізовувати основні засади громадянського суспільства, враховуючи національну специфіку,