

О. І. Васильєва,
д. держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0003-1812-4557
О. І. Омелчук,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-2703-1291

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.8.70

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

O. Vasylieva,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration
and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine
O. Omelchuk,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

METHODOLOGICAL ASPECTS OF ENSURING LEGAL CAPACITY UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

В основі спроможної громади, здатної гарантувати захист і дотримання прав та інтересів її жителів, лежить принцип верховенства права, і тому посилення правової спроможності є одним з головних завдань громади. Забезпечення та зміцнення правової спроможності розглядається у статті як процес підвищення здатності органів місцевого самоврядування у своїй діяльності діяти у межах закону та прав і потреб жителів громад, а також здатності самих жителів громади користуватися своїми громадянськими правами.

У статті розглянуто та проаналізовано теоретико-методичні підходи до визначення правової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні (далі — ОТГ) в умовах реформи децентралізації. Здійснено огляд тлумачення поняття "правова спроможність ОТГ". Проаналізовано взаємозв'язок між правовою спроможністю громади та її загальною спроможністю. Визначено правову спроможність як одну з ключових складових спроможності громади.

Основними механізмами забезпечення правової спроможності громад визначено: посилення нормотворчої правової спроможності (*rights enhancement*), підвищення правової обізнаності (*rights awareness*), реалізація правових можливостей (*rights enablement*) та можливості захисту прав (*rights enforcement*).

Здійснено огляд ключових аспектів правової спроможності, зокрема компетенцій та відповідальності владних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, принципів законності нормативно-правових актів місцевого значення та можливості їх оскарження. Встановлено ключові

чові вимоги до діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема: відповідність потребам законодавству, цілям стратегічного планування розвитку громад, дотримання прав та інтересів (потреб) жителів громад та інших суб'єктів життєдіяльності та господарювання у громадах.

Практичною базою дослідження є правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та жителів громад, а також їх взаємовідносин з приводу забезпечення цілей місцевого розвитку.

The principle of the rule of law is the basis of a prosperous community with a democratic system, able to guarantee the protection and observance of the rights and interests of the inhabitants of the community, and therefore, strengthening legal capacity is one of the main tasks of the community. Ensuring and strengthening legal capacity is considered in the article as a process of increasing the ability of local governments to act within the law and the rights and needs of community residents, as well as the ability of community residents to exercise their civil rights.

The article considers and analyzes the theoretical and methodological approaches to determining and ensuring the legal capacity of united territorial communities in Ukraine in the context of decentralization reform. The interpretation of the concept of "legal capacity" is reviewed. The relationship between the legal capacity of a community and its overall capacity is analyzed. The legal capacity of the community is identified as one of the key components of the capacity of the community.

The main mechanisms for ensuring the capacity of communities are: strengthening legal capacity (rights enhancement), raising legal awareness (rights awareness), realization of legal opportunities (rights enablement) and opportunities for protection of rights (rights enforcement).

A review of key aspects of legal capacity, including the competencies and responsibilities of local authorities and local government officials, the principles of legality of regulations of local importance and the possibility of appealing them. The key requirements for the activities of bodies and officials of local self-government are established, in particular: compliance with the needs of legislation, goals of strategic planning of community development, observance of rights and interests (needs) of community residents and other subjects of life and management in communities.

The practical basis of the research is the legal aspects of the activities of local governments and communities, as well as their relationship to ensure local development goals.

Ключові слова: правова спроможність, правова спроможність громади, нормотворча правова спроможність, правовий захист, механізми забезпечення правової спроможності, зміцнення правової спроможності.

Key words: legal capacity, legal capacity of the community, rule-making legal capacity, legal protection, mechanisms for ensuring legal capacity, strengthening legal capacity.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ, ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Дослідження методологічних аспектів правової спроможності громади є актуальним питанням з огляду на початковий етап становлення об'єднаних територіальних громад в Україні. Сутність сучасної політики державного рівня та реформи децентралізації полягає у створенні системи спроможних громад, повноважних та здатних забезпечувати себе та розвиватись. Загальна спроможність складається з таких складових: спроможність ресурсна (економічна), інституційна, демографічна та правова. І саме правова спроможність здатна гарантувати можливість розвитку громади та законну реалізацію її потенціалу.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті в контексті дослідження методологічних аспектів забезпечення правової спроможності громад є систематизація основних засад правової спроможності та механізмів її забезпечення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНИШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Проблематика правової спроможності громад в Україні вивчається, здебільшого, з огляду на потребу у забезпеченні законності нормативно-правових актів місцевого самоврядування та законності процедур

місцевої політики (рішень, актів владних органів та посадових осіб місцевого самоврядування), але мало вивчається саме проблематика забезпечення прав та інтересів (потреб) жителів громад. Проблема посилення правової спроможності місцевих громад як законність та відповідність місцевої політики інтересам жителів громади надзвичайно мало досліджується і у наукових вітчизняних джерелах, але значні результати її вирішення досягаються завдяки діяльності міжнародних фондів та програм, зокрема. Програми розвитку ООН, фонду "Відродження", тощо, які діють в Україні протягом останніх років.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні та створення об'єднаних територіальних громад заклали основу для децентралізації, а саме забезпечили передачу владних повноважень органами центральної виконавчої влади — органам місцевого самоврядування. Децентралізація забезпечує право громади мати повноваження і бути спроможними їх реалізовувати. Спроможні ОТГ — це ті громади, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, делегованих повноважень — у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та власних повноважень — у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою тощо. Спроможні територіальні громади мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, забезпечити правомірність усіх процедур місцевої політики та гарантувати захист прав та інтересів жителів громади.

Україна є правовою державою, місцеве самоврядування в якій визнається правом і спроможністю територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [7]. І якщо право визначено законом, то питання забезпечення спроможності потребує спеціальної уваги у контексті дослідження методологічних засад забезпечення такої спроможності та дотримання правових принципів. Теорія принципів права перебуває сьогодні у стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування та осмислення багатьох проблем, пов'язаних з політичними, економічними, духовними та іншими процесами, і відбиває рух суспільства і держави до громадянського суспільства і правової держави [5, с. 29]. Відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування реалізується, по-перше, як позитивна відповідальність, тобто згідно з Конституцією та Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідальна діяльність за рішення питань місцевого значення, по-друге, як негативна відповідальність — відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням у результаті втрати його довіри, перед державою у випадку порушення Конституції України, інших правових актів і перед фізичними та юридичними особами в порядку, встановленому законодавством України. Таким чином, особливо актуальним сьогодні є корінне перетворення владної системи і політики (державної та місцевої) в усіх сферах суспільного життя, зокрема шляхом створення системи само-

управління на різних рівнях соціуму та механізму відповідальності органів та посадових осіб в Україні [3, 135—147].

Відповідальність органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями громади в результаті втрати довіри передбачає можливість відкликання посадової особи місцевого самоврядування, яка не виправдала довіри виборців. Порядок і умови відповідальності зазначених органів і посадових осіб визначаються законодавством, але їх можливо і варто конкретизувати у статутах територіальних громад. Також органи місцевого самоврядування наділені господарською компетенцією і є учасниками інституційно-господарських зобов'язань відповідно до Господарського кодексу України, а тому спори про захист та поновлення порушених прав суб'єктів господарювання та відшкодування їм шкоди внаслідок рішень чи бездіяльності органів, посадових або службових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень вирішуються в судовому порядку, і при цьому жителі громад мають бути переконані, що механізми судового захисту відповідають принципам справедливості та захисту їх інтересів.

Механізм оскарження дій і рішень органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування є важливою гарантією правопорядку на рівні місцевого самоврядування, а відтак і правової спроможності громади. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та відповідно до положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [8], до адміністративних справ захисту прав жителів громад можуть бути віднесені справи, зокрема: про порушення права громадянина на місцеве самоврядування; про поновлення права громадянина на місцеве самоврядування, що позбавлений можливості повністю або частково здійснювати його згідно із законом або нормативним актом; про скасування незаконно покладеного будь-якого обов'язку або незаконного притягнення до будь-якої відповідальності громадянина на підставі актів органів місцевого самоврядування. Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з підстав невідповідності Конституції або Законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є основними засадами виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері місцевого самоврядування [3, с. 135—147].

Важливим чинником правової спроможності громади є і правомірність нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Правові норми місцевого значення мають не лише відповідати інтересам розвитку громади (цілям стратегічного плану розвитку громади), а й правовим нормам загальноукраїнського значення. Правові норми місцевого самоврядування є результатом свідомої творчості законодавця (місцевої ради, голови громади, виконавчого комітету, тощо). Так, як і процедури місцевої політики (прийняття рішень, проведення засідань, громадських слухань та інших публічних процедур), правові норми мають бути чітко узгодженими із законодавством та із

очікуваннями та потребами жителів громади та усіх суб'єктів політики та господарювання у громаді.

Відповідно до частини другої ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Місцеве ж самоврядування своїм головним обов'язком має забезпечення прав та потреб жителів громад не лише у делегованих державою повноваженнях, а й у власних. Зазначене визначає зміст і спрямованість діяльності держави та усіх органів місцевого самоврядування щодо дотримання прав і свобод жителів усіх громад в Україні. Сутність змісту та спрямованості державної влади та місцевого самоврядування визначає їх діяльність як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних та органах місцевого самоврядування та їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування одержують заробітну плату за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Так, місцеве самоврядування в Україні здійснюється за принципом поєднання місцевих і державних інтересів (власних та делегованих повноважень). При встановленні умов і порядку здійснення владних повноважень, важливе значення має саме основа — потреби місцевого розвитку та правомірність усіх владних рішень та діянь, оскільки спроможною у правовому вимірі може бути лише та громада, жителі якої у повній мірі почувуються захищеними та впевненими, що місцева політика здійснюється на користь кожного з них, громади в цілому та відповідає принципам справедливості, рівності (відсутності вибіркової у застосуванні місцевих правил та встановлення відповідальності).

Посилення правової спроможності (legal empowerment) — це "процес підвищення здатності звичайних людей користуватися своїми громадянськими правами та правами людини як індивіди і члени громади" [2]. В основі цього процесу лежить принцип, за яким правові системи та процедури місцевої політики якісно відображають потреби громади, а жителі громади можуть та здатні ефективно використовувати свої права. Так, права жителів громад визначені та гарантуються законом, але сама лише декларація про таке визнання не гарантує, що кожен матиме доступ до засобів правового захисту у пошуках справедливості. Натомість, посилення правової спроможності сприяє тому, щоб "вразливі верстви населення використовували свої права, правові послуги, системи та реформи, часто у поєднанні з іншими засобами, задля зменшення бідності, посилення впливу на діяльність держави та її послуги та в інший спосіб зміцнення свободи людини" [6, с. 105].

З метою ефективного посилення правової спроможності необхідно допомагати вразливим групам і створювати для них можливості, аби вони вчилися користуватися та обговорювати правові та адміністративні системи з метою пошуку конкретних справедливих шляхів розв'язання своїх щоденних проблем. Посилення правової спроможності покликане допомогти людям отримати необхідні можливості для самостійного пошуку справедливості/ доступу до правосуддя. Отже, основними механізмами забезпечення спроможності громад є:

1. Посилення правоспроможності (rights enhancement) (реформування законодавства створення

умов, за яких всі верстви населення зможуть впливати на розвиток місцевої політики).

2. Підвищення правової обізнаності (rights awareness) (громадянська освіта як інструмент для посилення спроможності — створення умов, за яких жителі громад розуміють свої права і знають шляхи їх реалізації на практиці).

3. Реалізація правових можливостей (rights enablement) (створення рівних можливостей: створення умов, за яких малозабезпечені громадяни зможуть долати бюрократичні бар'єри та фінансові перешкоди, що обмежують їх доступ до економічних можливостей та розвитку добробуту).

4. Можливості захисту прав (rights enforcement) (захист прав — гарантування того, що жителі громад зможуть захищати свої права і отримати доступ до можливостей та ресурсів за допомогою доступних та справедливих механізмів реалізації прав, договорів та вирішення спорів) [9].

Важливими інструментами забезпечення та зміцнення правової спроможності громад є також програми громадянської освіти для населення, механізми медіації та альтернативного вирішення спорів, а також судові механізми та інформаційно-роз'яснювальні кампанії. За оцінкою ООН, близько чотирьох мільярдів людей в усьому світі не мають необхідної правової допомоги, через що вони постійно стикаються із загрозами експлуатації, насильства та бідності. Дієве посилення правової спроможності допомагає вирішити цю проблему шляхом подолання перешкод у доступі до правосуддя та заохочення людей до здобуття навичок, необхідних для отримання ресурсів та можливостей за допомогою використання юридичних та адміністративних процедур. Завдяки посиленню спроможності жителів громад до активних дій з метою покращення свого життя ми можемо зробити внесок у подолання корупції, вдосконалення належного врядування.

Ініціативи з посилення правової спроможності успішно реалізуються в усіх куточках світу і дають цілком конкретні (вимірювані) та стійкі (сталі) результати не залежно від типу суспільства та/або рівня економічного, політичного чи соціального розвитку [8]. Лише територіальні громади із забезпеченою правовою спроможністю здатні розвиватись, забезпечувати правовий захист та дотримання прав та інтересів жителів громад. Прем'єр-міністр Великобританії Девід Кемерон порівнює посилення правової спроможності із "золотою ниткою", що з'єднує усі основні елементи успішних економік світу: верховенство права, відсутність конфліктів і корупції, наявність майнових прав та сильних інституцій [4, 3]. Існуюче правове середовище в Україні створює чудові можливості для нових ініціатив для посилення розвитку системи безоплатної правової допомоги. Хоча система безоплатної правової допомоги в Україні допомагає вразливим верствам захищати свої права та отримувати доступ до ресурсів, послуг та можливостей, посилення правової спроможності необхідне для гарантування того, що люди мають необхідні знання і навички для захисту своїх прав та використовують наявні правові можливості для цього [1].

ВИСНОВКИ

Правова спроможність громади — важлива невід’ємна частина загальної спроможності, за якої громада здатна виконувати делеговані та власні повноваження з метою забезпечення прав і інтересів (потреб) усіх жителів громади (в тому числі, й інших суб’єктів правовідносин у громаді — її життєдіяльності та господарювання). Сутність поняття правової спроможності — це стан, з якого нормативно-правові акти, процедури та місцеві політики відповідають законодавству, інтересам розвитку громади у цілому та її жителів зокрема, а також за стан, за якого усі жителі громади, навіть з найбільш маргіналізованих, неблагополучних соціальних груп, здатні самостійно використовувати право для пошуку конкретних шляхів розв’язання своїх щоденних правових проблем, посилення відповідальності й підзвітності влади. Механізми, спрямовані на забезпечення та зміцнення правової спроможності, гарантують зацікавленість жителів громади та інших її суб’єктів залишатись жити та працювати у громаді, сплачувати тут податки та забезпечувати її життєдіяльність. А у правовідносинах "місцева влада — жителі громади", жителі як основні споживачі публічних послуг, які надає влада, завдяки підвищенню правової обізнаності здатні розуміти, оцінювати та безпосередньо використовувати правові й адміністративні процедури, політики, можливості для захисту своїх прав. А відтак забезпечення правової спроможності є запорукою розвитку громади та становлення цивілізованої правової держави.

Література:

1. Галіахметов І.А., Кожушко С.І. "Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект". Питання юридичної теорії і практики // "Вісник Вищої ради юстиції". Вип. 2 (6). 2011. С. 140.
2. Колодій А.М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
3. Черчатий О. Механізми зростання правової спроможності територіальних громад: досвід Полтавщини // Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 3 (34). 2017. С. 158—164.
4. George Soros. "Legal Empowerment, Justice, and Development" Justice Initiatives: Open Society Initiatives. 2013.
5. Justine Greening. Why Support Legal Empowerment. 2013. Justice Initiatives: Open Society Initiatives, 3.
6. Stephen Golub. The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big Step Forward and a Few Steps Back for Development Policy and Practice. Hague Journal on the Rule of Law 1:1. 2009. 105.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР.
8. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР
9. Громадський простір. URL: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/07/Info_legal_empowerment_final.docx

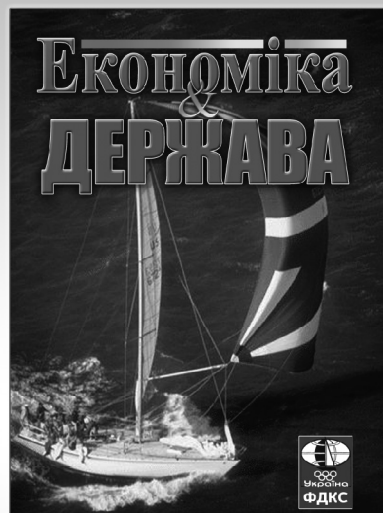
References:

1. Cherchatyj, O. (2017), "Mechanisms of growth of legal capacity of territorial communities: experience of Poltava region", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 3 (34), pp.158—164.

2. Soros, G. (2013), "Legal Empowerment, Justice, and Development", *Justice Initiatives: Open Society Initiatives*
3. Haliakhmetov, I.A. and Kozhushko, S.I. (2011), "Basic principles and principles of responsibility of bodies and officials of local self-government: municipal-legal aspect", *Pytannia iurydychnoi teorii i praktyky Visnyk Vyschoi rady iustytysii*, vol. 2 (6), pp. 140.
4. Greening, J. (2013), "Why Support Legal Empowerment", *Justice Initiatives: Open Society Initiatives*, vol. 3.
5. Kolodij, A.M. (1998), *Pryntsypy prava Ukrainy [Principles of law of Ukraine]*, Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
6. Golub, S. (2009), "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big Step Forward and a Few Steps Back for Development Policy and Practice", *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 1:1, p. 105.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96/80> (Accessed 05 april 2021).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), law "On local self-government", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (Accessed 05 april 2021).
9. Hromads'kyj Prostir (2016) "Strengthening the legal capacity of communities", available at: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/07/Info_legal_empowerment_final.docx (Accessed 05 april 2021).

Стаття надійшла до редакції 08.04.2021 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

Виходить 12 разів на рік

**наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності — **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73