

Віталій Олександрович БУРБИКА,
кандидат юридичних наук
(Сумський державний університет, м. Суми)

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

У статті зазначено, що питання вдосконалення певних напрямів життєдіяльності людини завжди були одними із найскладніших в адміністративно-правовій науці, адже їх осмислення потребувало не лише аналізу теоретичного матеріалу, але і було пов'язано з творчим процесом пошуку інструментів та механізмів, які спрямовані на досягнення позитивних змін в управлінських підходах до організації певної діяльності, а також розробку проєктів та прийняття нових нормативно-правових актів.

Віднесено до напрямів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян покращення організаційно-управлінських та нормативно-правових основ взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами надання безоплатної первинної правничої допомоги, зокрема в контексті потенціал залучення юридичних клінік закладів вищої освіти в онлайн-форматі, коли науково-педагогічні працівники надаватимуть необхідну правову допомогу територіальним громадам, фізично знаходячись за десятки кілометрів від них. Наголошено на необхідності впровадження успішних та апробованих часом і громадською думкою зразків зарубіжного досвіду. Стверджується, що розвиток кадрового потенціалу в територіальних громадах охоплює проходження підвищення кваліфікації, різноманітних занять, тренінгів і семінарів, присвячених актуальним правовим питанням в територіальних громадах і способам їх вирішення.

Ключові слова: напрями вдосконалення, забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, органи місцевого самоврядування, правнича допомога, взаємодія, зарубіжний досвід, кадровий потенціал.

Постановка проблеми. Результати науково-практичних досліджень, проведених великою кількістю авторитетних науковців у галузі юриспруденції та публічного управління, переконливо доводять, що роль органів місцевого самоврядування в повсякденному житті та позитивному розвитку держави є надзвичайно високою. Такі обставини зумовлені наступними факторами. Перш за все, місцеве самоврядування є одним із найстаріших і основних державно-політичних інститутів будь-якого суспільства. Цей факт підтверджують і науковці-історики, стверджуючи, що

здатність задовольняти потреби громадян шляхом раціональних рішень, прийнятих компетентними представниками місцевої громади, є дуже важливою для стабільності навіть в авторитарних державах. По-друге, добробут і рівень розвитку громади напряму залежать від ефективності діяльності та самоорганізації місцевої влади в цій громаді. По-третє, місцева влада в переважній більшості випадків є найбільш корисною та ефективною в управлінні та досягненні конкретних практичних результатів, оскільки вона складається з людей, які проживають у громаді, найбільше обізнані з поточною ситуацією та поточними проблемами, відповідно, можуть ефективніше вирішувати ті чи інші питання, що хвилюють членів громади¹.

Варто звернути увагу і на те, що «серед найуспішніших реформ періоду незалежності обов'язково називають децентралізацію. Існує пряма закономірність: чим демократичніша держава, тим потужнішим у ній є місцеве самоврядування. Зрозуміло, що це не означає просто владу на місцях, наділену повноваженнями застосовувати примус, бо тоді можна було б ставити за приклад будь-яку поліцейську державу. Потужне місцеве самоврядування – це влада, обрана місцевою громадою, спроможна (в тім числі фінансово) вирішувати проблеми місцевої громади й підзвітна місцевій громаді»².

Проте перед органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та пов'язаних з цим правовим режимом соціально-економічних, безпекових, фінансових та інших проблем постає ряд проблем і викликів, вирішення яких потребує визначення релевантних напрямів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Зазначимо, що різноманітні питання, пов'язані з вдосконаленням організаційно-управлінських і нормативно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, розглядали В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, П. Д. Біленчук, В. М. Василенко, В. М. Гаращук, Ю. В. Гаруст, І. П. Голосніченко, А. В. Денисова, О. В. Джафарова, О. С. Доценко, О. Ю. Дрозд, М. В. Завальний, І. В. Зозуля, Т. А. Кобзева, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. О. Коломоєць, О. М. Музичук, О. С. Проневич, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, В. В. Сокурєнко та інші науковці. Слід зазначити, що з огляду виклики сучасності постає потреба у проведенні на основі праць вищевказаних науковців ґрунтовних досліджень, присвячених напрямам вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Мета статті зводиться до того, щоб проаналізувати напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо

¹ Fedorenko V. L., Dniprov O. S., Panchyshyn R., Muzychuk O. M. Exercising the powers of local self-government agencies in Ukraine: The need of implementation international standard. *DIXI*. 2021. № 23 (2). DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.

² Війна не перешкода: як місцеві громади впроваджують інноваційні практики // Офіс Ради Європи в Україні: сайт. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/war-is-not-an-obstacle-how-local-communities-implement-innovative-practices>.

забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати положення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки; охарактеризувати окремі напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Наукова новизна дослідження зводиться до того, що автором була здійснена перша у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині спроба комплексно розглянути напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян з урахуванням тих аспектів, які набувають особливої важливості в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Питання вдосконалення певних напрямів життєдіяльності людини завжди були одними із найскладніших в адміністративно-правовій науці, адже їх осмислення потребувало не лише аналізу теоретичного матеріалу, виокремлення наявних проблем, але і було пов'язано з творчим процесом пошуку крізь призму авторського світогляду та досліджуваних джерел, у тому числі зарубіжних, інструментів та механізмів, які спрямовані на досягнення позитивних змін в управлінських підходах до організації певної діяльності, а також розробку проектів та прийняття нових нормативно-правових актів.

У сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні такі напрями визначені на рівні Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – Стратегії), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, у якій до завдань за напрямом «Стимулювання розвитку територій» віднесено наступні: «1. Створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу. 2. Здійснення першочергових заходів щодо безпеки життєдіяльності, відновлення та стимулювання економічної активності в територіальних громадах, віднесених до територій відновлення. 3. Визначення пріоритетних напрямів сталого розвитку гірських територій, створення необхідних умов для комплексного розв'язання наявних проблем в економічній, інфраструктурній, соціальній сферах. 4. Створення ефективних інструментів реалізації державної політики з підтримки розвитку сільських територій з урахуванням критеріїв членства у ЄС та міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. 5. Забезпечення доступу жителів сільської місцевості до соціальних та адміністративних послуг, зокрема в адміністративних центрах територіальних громад та районів. 6. Сприяння залученню інвестиційних ресурсів, коштів міжнародної технічної допомоги та міжнародних фінансових організацій для реалізації проектів економічної реструктуризації. 7. Сприяння диверсифікації економіки на місцевому рівні, сталому соціально-економічному розвитку територіальних громад

вугільних регіонів»¹ тощо.

Слід звернути увагу на те, що у Стратегії питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян визначено доволі побіжно. Значно більша увага приділена наявному в органах місцевого самоврядування інструментарію щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів, зокрема шляхом надання якісних адміністративних і публічних послуг. Водночас Стратегія однією з оперативних цілей проголошує «соціальний захист ветеранів війни та їх сімей, внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих груп населення»², а завданнями, спрямованими на досягнення даної цілі з-поміж інших визначено: «створення ефективного та прозорого механізму обліку, розподілу і використання житлових чи інших приміщень, придатних для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, державної та комунальної власності; створення умов для поетапного розселення внутрішньо переміщених осіб, які проживають в місцях компактного поселення, з урахуванням потреб регіонів у людських ресурсах, а також особливостей потреб окремих категорій осіб (осіб з інвалідністю, багатодітних сімей, літніх людей, представників національних меншин тощо) та принципу єдності родин; розроблення та впровадження місцевих програм з адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб до соціального та економічного середовища на території їх проживання»³ тощо.

При цьому в Стратегії оминається увагою питання формування високої правової культури, обізнаності мешканців громад та працівників органів місцевого самоврядування щодо актуальних змін у вітчизняному законодавстві, яке в умовах воєнного стану постійно змінюється, а також вирішення актуальних правових питань у життєдіяльності громади.

У таких умовах в органах місцевого самоврядування часто виникає потреба у взаємодії з системою надання безоплатної правничої допомоги, іншими органами державної влади, закладами вищої освіти, міжнародними організаціями тощо з метою спільного швидкого вирішення правових питань.

Це все зумовлює необхідність реалізації такого напряму вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, як покращення організаційно-управлінських та нормативно-правових основ взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами надання

¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

безоплатної первинної правничої допомоги. У цьому контексті слід вказати на великий потенціал юридичних клінік закладів вищої освіти, які можуть бути залучені до такої взаємодії в онлайн-форматі, коли науково-педагогічні працівники надаватимуть необхідну правову допомогу територіальним громадам, фізично знаходячись за десятки кілометрів від них.

М. І. Дяченко та Г. О. Коваленко звертають увагу на те, що «без чесних, доброзичливих та відкритих відносин між громадськістю та органами державної влади і місцевого самоврядування їхня робота може бути проблематичною та неефективною. Саме тому сьогодні важливо, щоб керівники органів державної влади та місцевого самоврядування усвідомили значущість функціонування службових зв'язків із громадськістю. Це допоможе підняти імідж органів влади й поступово повернути довіру до держави в цілому. Разом з тим, відділи зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні спрямовувати свою діяльність на створення належних умов співпраці між чиновниками та громадськістю, дотримуватись правил роботи та організувати постійний зв'язок з населенням. Все вищезазначене буде сприяти довірі з боку громадськості, як до місцевих органів влади так і органів місцевого самоврядування»¹.

Зі свого боку зазначимо, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю має великий потенціал і в контексті забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. Адже інститути громадянського суспільства, зокрема правозахисні громадські організації, впроваджують у свою повсякденну діяльність інноваційні ідеї та підходи, тісно співпрацюють з міжнародними фондами, отримують гранти на реалізацію ряду прогресивних соціальних проєктів.

Ще одним напрямом удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян є впровадження успішних та апробованих часом і громадською думкою зразків зарубіжного досвіду. Вітчизняні дослідники стверджують, що актуальним є питання приведення функціонування органів місцевого самоврядування України до вимог і стандартів розвинених країн Західної Європи та Північної Америки. Зокрема, це стосується фінансової прозорості публічних службовців, а також вимог до їх морально-етичної відповідності посадам, які вони обіймають. Досягнення європейських стандартів у цих сферах (особливо щодо прозорого та ефективного фінансового моніторингу) є однією з ключових умов вступу України до європейської спільноти. Водночас публічні службовці органів місцевого самоврядування повинні належним чином виконувати свої безпосередні професійні обов'язки. Вони в рівній мірі повинні володіти певними комунікативними навичками і мати хоча б базові знання в області

¹ Дяченко М. І., Коваленко Г. О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/37.pdf.

використання новітніх технологій. Не можна також забувати про важливість регулярного співробітництва із зарубіжними партнерами¹.

Водночас в ході впровадження зарубіжного досвіду слід зважати на те, що найефективніші органи місцевого самоврядування з усіх демократичних і правових країн світу – ті, що належать до «муніципальної» або «англо-американської» моделі. Такий вплив місцевої влади в розвинених країнах Заходу, на відміну від України чи інших пострадянських країн, не пов'язаний із пануванням олігархічних кланів на певній території, а ґрунтується виключно на демократичному та прозорому волевиявленні громадян. Наприклад, навіть посади місцевого прокурора, шерифа, прокурора тощо є виборними. Іншими словами, ці посади займають особи, обрані народом, які діють виключно прозоро та в інтересах своїх виборців, а не в інтересах керівників, яким вони були б зобов'язані своїм призначенням. Іншою характерною рисою цієї моделі місцевого самоврядування є те, що соціально важливі служби, які діють у певній громаді, підпорядковуються обраним головам цих муніципалітетів, а не центральній владі².

Ще одним напрямом удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян є розвиток кадрового потенціалу в територіальних громадах, який полягає у підвищенні професійно-кваліфікаційного рівня населення, постійному оновленні знань, чому має сприяти кількість закладів освіти та якість освітніх послуг, що ними надаються. Зараз триває реформа освіти, яка має на меті перетворити українську освіту на інноваційне середовище, в якому учні та студенти отримують ключові компетентності, необхідні кожній сучасній людині для досягнення успіху, а науковці матимуть потенціал і ресурси для проведення досліджень, які безпосередньо впливатимуть на соціально-економічну ситуацію в державі. Слід звернути увагу на певні недоліки, притаманні сучасному стану закладів освіти, зокрема, недостатньо високі зарплати викладачів, що в свою чергу негативно впливає на рівень корупції в освітній сфері, застарілу, погано оновлену матеріально-технічну базу вищої освіти, відсутність ресурсів для належного матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу, що автоматично призводить до зниження якості освіти, особливо технічних та природничих наук³.

І. В. Застрожнікова та Л. С. Безугла наголошують на тому, що «процес децентралізації влади обумовив прийняття багатьох складних управлінських рішень, зокрема, таких «непопулярних», як закриття малокомплектних шкіл. В умовах трансформаційних процесів у сфері

¹ Pavlichenko H., Balamush M., Berezhna Ye., Syniavska O. Service in local selfgovernment bodies as a kind of public service from a legal perspective in Ukraine. *Lex Humana*. 2022. № 14 (2). P. 343–344.

² Fedorenko V. L., Dniprov O. S., Panchyshyn R., Muzychuk O. M. Exercising the powers of local self-government agencies in Ukraine: The need of implementation international standard. *DIXI*. 2021. № 23 (2). DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.

³ Popova S., Popova L., Kazanchhuk I., Bandurka I., Kyrieieva I. The role of local self-government bodies in prospective areas of regional development. *Estudios de Economia Aplicada*. 2021. № 39 (7). DOI: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i7.5000>.

освіти загострилась проблема децентралізації управління освітньою системою, при цьому, актуальною залишилася проблема кадрового забезпечення шкільних мереж у громадах. Вказані реформаційні процеси в освіті ще більше актуалізують процес прогнозування майбутнього освітніх мереж в територіальних громадах та пошук дієвих моделей освітнього менеджменту»¹.

У сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян розвиток кадрового потенціалу працівників органів місцевого самоврядування охоплює проходження підвищення кваліфікації, різноманітних занять, тренінгів і семінарів, присвячених актуальним правовим питанням в територіальних громадах і способам їх вирішення.

Висновки. Таким чином, перед органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та пов'язаних з цим правовим режимом соціально-економічних, безпекових, фінансових та інших проблем постає ряд проблем і викликів, вирішення яких потребує визначення релевантних напрямів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. Розгляд таких напрямів нерозривно пов'язаний на сучасному етапі державотворення з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. При цьому в Стратегії оминається увагою питання формування високої правової культури, обізнаності мешканців громад та працівників органів місцевого самоврядування щодо актуальних змін у вітчизняному законодавстві, яке в умовах воєнного стану постійно змінюється, а також вирішення актуальних правових питань у життєдіяльності громади.

До напрямів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян віднесено: покращення організаційно-управлінських та нормативно-правових основ взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами надання безоплатної первинної правничої допомоги; впровадження успішних та апробованих часом і громадською думкою зразків зарубіжного досвіду; розвиток кадрового потенціалу в територіальних громадах, що охоплює проходження підвищення кваліфікації, різноманітних занять, тренінгів і семінарів, присвячених актуальним правовим питанням в територіальних громадах і способам їх вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Війна не перешкода: як місцеві громади впроваджують інноваційні практики // Офіс Ради Європи в Україні: сайт. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/war-is-not-an-obstacle-how-local-communities-implement-innovative-practices>.

¹ Застрожнікова І. В., Безугла Л. С. Майбутнє освіти в територіальних громадах: Покращення кадрового потенціалу та оптимізація шкільних мереж. *Економіка та Суспільство*. 2022. Вип. 35. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-35-26>.

2. Дяченко М. І., Коваленко Г. О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/37.pdf.

3. Застрожнікова І. В., Безугла Л. С. Майбутнє освіти в територіальних громадах: Покращення кадрового потенціалу та оптимізація шкільних мереж. *Економіка та Суспільство*. 2022. Вип. 35. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-35-26>.

4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

5. Fedorenko V. L., Dniprov O. S., Panchyshyn R., Muzychuk O. M. Exercising the powers of local self-government agencies in Ukraine: The need of implementation international standard. *DIXI*. 2021. № 23 (2). DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.

6. Pavlichenko H., Balamush M., Berezhna Ye., Syniavska O. Service in local selfgovernment bodies as a kind of public service from a legal perspective in Ukraine. *Lex Humana*. 2022. № 14 (2). P. 334–345.

7. Popova S., Popova L., Kazanchuk I., Bandurka I., Kyrieieva I. The role of local self-government bodies in prospective areas of regional development. *Estudios de Economia Aplicada*. 2021. № 39 (7). DOI: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i7.5000>.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2024

Vitaliy OI. BURBYKA,

PhD in Law

(Sumy State University, Sumy, Ukraine)

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE IN ENSURING THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS

The article states that the issues of improving certain areas of human life have always been one of the most difficult in administrative and legal science, because their comprehension required not only the analysis of theoretical material, but was also associated with the creative process of searching for tools and mechanisms aimed at achieving positive changes in managerial approaches to the organization of certain activities, as well as the development of projects and the adoption of new regulatory legal acts.

The areas of improving the activities of local governments in Ukraine in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens include improving the organizational, managerial and regulatory legal framework for the interaction of local governments with other entities providing free primary legal assistance, in particular in the context of the potential for involving legal clinics of

higher education institutions in an online format, when scientific and pedagogical workers will provide the necessary legal assistance to territorial communities, physically being tens of kilometers away from them. The need to implement successful and time-tested examples of foreign experience and public opinion was emphasized. It is argued that the development of human resources in territorial communities includes advanced training, various classes, trainings and seminars dedicated to current legal issues in territorial communities and ways to resolve them.

Key words: *areas of improvement, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, local government bodies, legal aid, interaction, foreign experience, human resources potential.*