

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.57>

О. В. Краглевич

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Встановлено, що особливе значення у забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграє нормативне регулювання виконання ними делегованих повноважень, що розширює коло їх можливостей та обсяг владного впливу, надає відповідну систему адміністративно-управлінських засобів реалізації функцій та задач, що стоять перед сучасною державою. Встановлено, що нормативно-правове регулювання делегування необхідне для забезпечення чітких правових гарантій у відносинах між різними рівнями влади. Визначено, що чинне законодавство України повинно закріплювати механізми фінансування делегованих повноважень і відповідальність держави за надання ресурсів, яка фінансувати здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або шляхом закріплення за місцевими бюджетами окремих загальнодержавних податків, що означає, що центральна влада зобов'язана забезпечити громади фінансовими ресурсами (або майном) для виконання доручених їм державних функцій. Визначено, що реалізація системи делегованих повноважень вимагає звітності органів місцевої влади, що зобов'язані інформувати державу про хід їх виконання, дотримуватися встановлених процедур, а держава має інструменти втручання у разі порушень чи неефективності. Встановлено, що російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. З'ясовано, що за результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід. Встановлено, що відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року.*

**Ключові слова:** реформа децентралізації, інституційно спроможні територіальні громади, спроможність, інформаційна відкритість органів публічної влади, інституційне забезпечення, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Відповідно до міжнародного концепту, проголошеного у Програмі дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку, прийнятій в Каїрі в 1994 році саме люди є центром сталого розвитку [1].

При цьому російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кор-

дон. Відповідно до даних Порталу оперативних даних УВКБ ООН, де розміщуються відомості про рух населення задля вчасного реагування на такі міграційні процеси та усунення їх шкідливих наслідків, зазначається, що понад 6.5 млн. українців є біженцями в різних країнах світу [2]. Крім того в Україні міграційна криза поєднується із демографічною, що призводить до праксеологічних проблем сучасного

суспільства. Якщо на початку повномасштабного вторгнення у 2022 році кількість населення України складало близько 40 млн, і при цьому індекс приросту населення був 14.3, при середній тривалості життя 70 років та міграції  $-6.763.580204$ , то після повномасштабного вторгнення ці показники суттєво змінились у негативний бік [3].

#### **Стан наукової розробки проблеми.**

Вивчення теорій встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування має базуватися на наукових працях таких вчених, як В.В. Копейчиков, О.В. Петришин, Ю.С. Шемчушенко, В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, Т.П. Мінка, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, М. М. Тищенко, В.К. Шкарупа, В.Г. Чорна та ін.

Питання формування інституційної спроможності також вивчались в окремих наукових публікаціях представників науки конституційного та муніципального права, а саме у працях В. В. Борденюка, О.В. Батанова, М.А. Баймуратова, Н.В. Мішиної, В.Ф. Погорілка, та ін.

*Метою наукової статті є здійснення характеристики формування людських ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.*

**Виклад основного матеріалу.** За результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році [4] визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід [4]. Відповідно до даних, наведених у Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року, визначено, що «з урахуванням викладених викликів і загроз, дія яких продовжуватиметься

і після завершення бойових дій або припинення чи скасування воєнного стану в Україні, чисельність населення України, за оцінкою Інституту демографії та проблем якості життя Національної академії наук, до 2041 року може скоротитися до 28,9 млн. осіб, а до 2051 року - до 25,2 млн. осіб. Прогнозування чисельності населення ускладнюється через відсутність необхідних статистичних даних, зокрема через неможливість обліку демографічних показників на тимчасово окупованих територіях, багатоваріантність сценаріїв перебігу воєнних подій» [5].

Як зазначає Л.Ф. Купіна реалізація найбільш трагічного сценарію – тривалої війни – призведе до подальших процесів зниження кількості населення ще на 31%. При цьому реалізація найбільш оптимістичного сценарію все одно до 2052 року показує зниження кількості населення України на 21% до 2052 року [6, с. 145-146].

Спроби удосконалити міграційну політику в Україні є триваючими, і почалися ще до 2014 року, коли у 2010 році у проєкті Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» були унормовні процеси повернення емігрантів до держави походження. До пріоритетів здійснення міграційної політики в Україні у проєкті Закону «Про основні засади державної міграційної політики України» було віднесено створення «сприятливих соціально-економічних умов для зменшення еміграції населення та для його рееміграції, участь держави в рееміграції, у тому числі шляхом розробки та реалізації відповідних програм» [7].

Зазначений проєкт Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» не було прийнято. Активізація міграційних процесів, пов'язаних із анексією Криму та окупацією окремих регіонів Донецької та Луганської областей у 2014 році вимагає визначення пріоритетів подолання кризи зниження населення від держави, що навіть в сучасних умовах ще не було здійснено [7]. Зокрема, у Плані заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року не визначено відповідні пріоритети, що

полягають у поверненні українських іммігрантів та їх реінтеграції в українське суспільство [7; 8; 9].

Так само відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року [10]. В ухваленій Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року до демографічних викликів та загроз для розвитку України було віднесено такі фактори, як:

«швидке скорочення чисельності населення внаслідок депопуляції (перевищення кількості померлих над кількістю новонароджених) та масштабної трудової міграції, яка часто переходить в постійну, тимчасової окупації частини території України, нових викликів і загроз, обумовлених збройною агресією. За даними Держстату, чисельність наявного населення України на дату проведення Всеукраїнського перепису населення (5 грудня 2001 р.) становила 48,5 млн. осіб. За оцінкою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук (нині Інститут демографії та проблем якості життя Національної академії наук), на 1 січня 2022 р. чисельність населення України становила 42 млн. осіб, на липень 2024 р. - 35,8 млн. осіб, у тому числі на територіях, на яких органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, - 31,1 млн. осіб; низький рівень народжуваності. У 2020 році (напередодні відчутних наслідків в Україні гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні становив 1,22 на одну жінку проти 1,53 у 2012 році, що майже вдвічі нижче за його показник, який забезпечує просте відтворення населення (2,2). За період збройної агресії (за експертними оцінками) через безпекові ризики, невизначеність щодо майбутнього, розділення сімей тощо цей показник став нижче 1» та ін.

Оскільки серед осіб, які були вимушені виїхати за межі України внаслідок

збройної агресії, значну частину становлять діти та підлітки, їх неповернення призведе до непоправних демографічних втрат, подальшого погіршення і без того несприятливої демографічної ситуації та зниження демографічного потенціалу України.

Ситуація ускладнюється тим, що частина українських сімей після припинення або скасування воєнного стану та обмежень на виїзд може возз'єднатися за межами України: жінки, які матимуть прийнятну роботу і житло, мотивуватимуть своїх чоловіків до переїзду. Водночас імовірно збільшення кількості розлучень зменшуватиме шанси на повернення жінок.

За даними Центру економічної стратегії, станом на січень 2024 р. планували повернутися в Україну 52,5 відсотка опитаних, не планували - 7,3 відсотка, 15,8 відсотка - скоріше не планували повертатись, 24,5 відсотка - вагались з відповіддю, але реальна кількість українців, що залишаться за кордоном, може становити від 1,3 млн. до 3,3 млн. осіб залежно від подальшого розвитку ситуації: чим довше триватиме збройна агресія, тим менша частка осіб, які були вимушені виїхати за межі України внаслідок збройної агресії, повернеться на Батьківщину.

Головними причинами неповернення українців є: невпевненість у безпеці в Україні (47 відсотків), відсутність роботи та засобів до існування (31 відсоток), недостатній рівень доступу до базових послуг (охорона здоров'я, вода, електроенергія, інфраструктура) (22 відсотки), недоступність якісної освіти для дітей (15 відсотків) [10].

Зазначене вище свідчить про надзвичайно складну ситуацію із забезпеченням процесів зростання людських ресурсів в регіонах, що негативно відображується на рівні інституційної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Відсутність механізмів реінтеграції українських мігрантів, що свідчить про відповідні положення чинного законодавства України, сприяють не лише «усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян в країнах тимчасового

захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань» [6, с. 151-152].

Ситуація поглиблюється наявністю зацікавленості в окремих країнах із інтеграції українських мігрантів та їх прагненням до створення умов для їх адаптації та подальшого проживання в країнах тимчасового захисту. європейські програми розробляються задля успішної інтеграції українців до європейського простору.

До важливих причин позитивного ставлення багатьох країн Європейського Союзу до українських біженців та мігрантів є саме їхня швидка соціокультурна інтеграція. У порівнянні з мігрантами з країн Близького Сходу, українці: мають ближчі культурні та релігійні цінності, що спрощує адаптацію до європейських норм і стилю життя; частіше вже володіють або швидко вивчають європейські мови; демонструють високу мотивацію до праці та самозабезпечення; зазвичай не мають суттєвих проблем із прийняттям гендерної рівності чи демократичних принципів. Ці фактори сприяють тому, що українці легше адаптуються в місцевих громадах, швидше входять до ринку праці та менше викликають соціального напруження, що, своєю чергою, формує більш толерантне та сприятливе ставлення до них з боку європейських суспільств та урядів [11].

До напрямів, впровадження яких має бути пов'язано із вирішенням завдання повернення українців, є створення інформаційного порталу із пошуку роботи на місцях, проведення роз'яснювальних заходів із створення привабливості регіонів, залучення інвестицій для розвитку інфраструктури сел та селищ, та вирішення проблем їх транспортного сполучення із іншими населеними пунктами [15]. Подібний підхід діє в країнах ЄС, і спрямований він також на те, щоб сприяти інтеграції українських мігрантів до країн Європи, їх подальшого проживання в регіонах. Таким проектом є EU TalentPool [12; 13] – платформа із підбору кадрів в ЄС [14].

Зокрема, економіка Німеччини відчуває гостру нестачу кваліфікованих кадрів. Від-

повідно до поточного звіту DIHK про кваліфікованих працівників, більше половини німецьких компаній не можуть заповнити свої вакансії в довгостроковій перспективі – це призводить до загальної кількості відкритих вакансій у 1,8 мільйона. Проблема стосується не лише Німеччини, як найбільшої економіки ЄС, але й інших держав-членів, а отже, конфедерації держав у цілому. До 2030 року працездатне населення ЄС скоротиться на сім мільйонів осіб порівняно з 2022 роком. Щоб протистояти дефіциту, ЄС та його країни-члени зосереджені насамперед на найкращому використанні потенціалу працездатного населення. Відправні точки включають навчання та підвищення кваліфікації наявної робочої сили, а також успішну інтеграцію недостатньо представлених груп, таких як люди з обмеженими можливостями чи біженці. Однак одних лише цих дуже важливих і розумних заходів буде недостатньо з огляду на демографічний розвиток. Тому імміграція кваліфікованих працівників з-за кордону є надзвичайно важливою. У листопаді 2023 року Європейська комісія представила законодавчу пропозицію щодо резерву кадрів ЄС у формі регламенту, який має пряму дію в державах-членах. Цей пул талантів (EU TalentPool) має стати першою загальноєвропейською онлайн-платформою, яка дає змогу підбирати – тобто об'єднувати – робітників і кваліфікованих робітників із третіх країн із компаніями в ЄС. Основна увага зосереджена на найпоширеніших дефіцитних професіях в Союзі; враховуються всі рівні кваліфікації [15].

Враховуючи дефіцит кваліфікованих працівників у Європі, це важливий підхід до сприяння імміграції з третіх країн і позиціонування ЄС у цілому як привабливого місця імміграції для робітників і кваліфікованих працівників.

Однак досвід показує, що наймання персоналу з третіх країн є особливо складним і дорогим, особливо для малих і середніх підприємств (МСП). Таким чином, практичне впровадження та взаємодія з існуючими системами є вирішальними для успіху резерву кадрів ЄС. При цьому платформа EU TalentPool не повинна базуватися на заздалегідь визначеному списку дефіцит-

них професій. Компанії повинні і можуть набагато краще оцінювати, для яких професій вони потребують і хочуть залучати майбутніх працівників із третіх країн. Крім того, інструмент має супроводжуватися ефективним розглядом імміграційних заяв, швидким визнанням кваліфікацій та відповідними заходами щодо інтеграції кваліфікованих працівників [16].

Країни-члени можуть вільно вирішувати, чи брати участь у резерві кадрів ЄС. Якщо так, їхні компанії можуть подавати оголошення про роботу через національні контактні пункти. Зареєстровані шукачі роботи мають можливість створити профіль та подати заявку на оголошення про роботу на порталі. Цей процес підтримує автоматичний інструмент зіставлення.

**Висновок.** Отже, російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. З'ясовано, що за результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід. Встановлено, що відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року.

#### Список використаної літератури:

1. Program of action adopted at the International Conference on Population and Development Cairo 5–13 September 1994. URL: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA\\_en.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf)
2. Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
3. The World Bank. Data. Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine?view=chart>
4. Ueffing, P., Adhikari, S., K.C., S., Poznyak, O., Goujon, A. and Natale, F., Ukraine's population future after the Russian Invasion. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5217277abe30-11ed8912-01aa75ed71a1/language-en>
5. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-p#Text>
6. Купіна Л.Ф. Людський капітал як основа національного багатства України. *Правовий вимір та охорона національного багатства України*: монографія / за загальною редакцією О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2024. С. 134-187.
7. Проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF56900A>
8. Інформаційне повідомлення про оприлюднення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/15959.html>
9. Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2024 р. № 837-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-2024-p#Text>
10. Легеза Ю.О., Гладій О.В. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №9. С. 620-623.
11. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-p#Text>
12. Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України,

- міграційну політику ЄС та країн Східного партнерства / О. Піщуліна. В. Юрчишин та інші. Центр Разумкова. Київ, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/10/25/2023-RyshchulinaMIGRACIA.pdf>
13. План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>
14. EU Talent Pool Pilot. URL: [https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot\\_en](https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en)
15. Der EU-Talentpool: eine Lösung für Europas Fachkräftemangel? URL: <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tdw/der-eu-talentpool-eine-loesung-fuer-europas-fachkraeftemangel--115658>
16. Міграційна політика України: чи може уживати в одному документі євроінтеграція та повернення українців. URL: <https://ants.org.ua/migracijna-polityka-ukrayiny-chy-mozhezhytysya-v-odnomu-dokumenty-yevrointegracziya-ta-povernennya-ukrayincziv/>

### **Krahlevych O. V. Formation of human resources of the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies**

*It has been established that the regulatory regulation of the implementation of delegated powers by them plays a special role in ensuring the institutional capacity of local self-government bodies, which expands the range of their capabilities and the scope of power influence, provides an appropriate system of administrative and managerial means for implementing the functions and tasks facing the modern state. It has been established that regulatory and legal regulation of delegation is necessary to ensure clear legal guarantees in relations between different levels of government. It is determined that the current legislation of Ukraine should establish mechanisms for financing delegated powers and the state's responsibility for providing resources to finance the exercise of delegated powers in full from the State Budget or by assigning certain state taxes to local budgets, which means that the central government is obliged to provide communities with financial resources (or property) to perform the state functions assigned to them. It is determined that the implementation of the system of delegated powers requires reporting by local authorities, which are obliged to inform the state about the progress of their implementation, adhere to established procedures, and the state has tools for intervention in case of violations or inefficiency. It is established that the Russian-Ukrainian war became the negative factor that caused the mass displacement of the Ukrainian population, both within the country and abroad. It is found that according to the results of the study "The Future of the Population of Ukraine after the Russian Invasion. The role of migration for demographic changes", held in Luxembourg in 2023, it was determined that the following are possible scenarios for the development of the demographic and migration situations in Ukraine until 2052: the first scenario is the continuation of the war and a low rate of return of Ukrainians; the second scenario is permanent migration movements; the third scenario is the construction of migration processes based on circular movement; the fourth scenario is migration transition. It was established that the restoration of human capital as a priority for the development of the Ukrainian state was not defined in the Strategy for the Demographic Development of Ukraine until 2040, which was developed in early 2024 and was under public discussion until June of this year.*

**Key words:** decentralization reform, institutionally capable territorial communities, capacity, information openness of public authorities, institutional support, regulatory and legal support, local self-government bodies.