

УДК 342.352(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.89>

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬ ІНТЕРЕСИ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Ярема О.Г.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3550-0454***Лепіш Н.Я.,***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-5754-3511*

Ярема О.Г., Лепіш Н.Я. Роль органів місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена дослідженню ролі органів місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану. З позиції комплексного системного методологічного підходу з урахуванням здобутків наук адміністративного та конституційного права, на підставі аналізу чинного законодавства та рекомендацій Європейського Союзу визначено поняття і зміст взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану з метою забезпечення інтересів населення територіальних громад. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають з метою реалізації інтересів населення в умовах воєнного стану. Предметом дослідження є теоретичні уявлення про місцеве самоврядування у процесах реалізації інтересів населення. Дослідження здійснювалося з урахуванням методу діалектики. Зокрема, запропоновано зміст понять «предмети відання органів місцевого самоврядування» та «повноваження органів місцевого самоврядування» розуміти як усвідомлену об'єктивну закономірність здійснення місцевого самоврядування, що закріплена в Конституції та законах України у формі відправних положень. Визначена роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення для потреб інтересів населення територіальних громад в умовах воєнного стану. Розглянуто нормативно-правові засади делегування публічних повноважень, які мають державне значення, органами публічної влади органам місцевого самоврядування та засади нормативно-правового, матеріально-фінансового, організаційного, кадрового, інформаційного, науково-методичного забезпечення реалізації даних повноважень. Обґрунтовано, що перерозподіл повноважень в умовах змін завдань, зумовлений необхідністю оборони держави, створення умов для задоволення потреб населення має об'єктивний, закономірний характер обумовлений тим, що реалізація повноважень органами місцевого самоврядування у питаннях забезпечення інтересів населення територіальних громад без державної підтримки в умовах, коли матеріальні, фінансові та кадрові ресурси задіяні для захисту територіальної цілісності та суверенітету України є неможливим.

Ключові слова: територіальна громада, інтереси особи, суспільства та держави, делегування, перерозподіл, повноваження, Європейський Союз.

Yarema O.G., Lepish N.Y. The role of local self-government bodies in the system of public power as subjects that implement the interests of the population in conditions of martial law.

The article is devoted to the study of the role of local self-government bodies in the system of public power as subjects that implement the interests of the population in conditions of martial law. The article, taking into account the achievements of the sciences of administrative and constitutional law, based on a comprehensive systematic analysis of the current legislation of Ukraine and the recommendations of the European Union, defines the concept and content of the interaction of state authorities and local self-government bodies in conditions of martial law in order to ensure the interests of the population of territorial communities. In particular, the article: proposes to understand the content of the concepts of «subjects of jurisdiction of local self-government bodies» and «powers of local self-government

bodies» as a conscious objective regularity of the implementation of local self-government, which is enshrined in the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine in the form of starting provisions. The role of local self-government bodies in resolving issues of local importance for the needs and interests of the population of territorial communities under martial law is determined. The regulatory and legal principles of delegation of public powers of state importance by public authorities to local self-government bodies and the principles of regulatory, material and financial, organizational, personnel, informational, scientific and methodological support for the implementation of these powers are considered. It is substantiated that the redistribution of powers in the context of changing tasks, due to the need for state defense, the creation of conditions for meeting the needs of the population has an objective, natural character due to the fact that the implementation of powers by local self-government bodies in the issue of ensuring the interests of the population of territorial communities without state support in conditions when material, financial and personnel resources are involved in protecting the territorial integrity and sovereignty of Ukraine is impossible.

Key words: territorial community, interests of the individual, society and the state, delegation, redistribution, powers, European Union.

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування, на відміну від органів державної влади, більшою мірою наближені до населення територіальної громади, що в умовах воєнного стану має суттєве значення у контексті співвідношення таких категорій, як питання місцевого значення, предмети відання органів місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, що визначає як вони пов'язані з інтересами та потребами населення.

Метою статті є з'ясування ролі органів місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Роль органів місцевого самоврядування у системі публічної влади досліджувалась у роботах: М.О. Баймуратова, Ю.Г. Барабаша, О.В. Батанова, І.І. Бодрової, С.В. Болдирева, В.О. Боняк, І.П. Бутка, М.Є. Гайдар, Ю.Ю. Голика, М.В. Грищука, Б.В. Калиновського, В.М. Кампа, В.П. Колісника, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, П.М. Любченка, С.В. Малікова, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, М.О. Пухтинського, Д.А. Селіхова, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького, О.О. Фролова, Ю.М. Тодики та багатьох інших вчених. Проте в умовах воєнного стану перед державними органами і органами місцевого самоврядування постають нові питання забезпечення життєдіяльності населення, що вимагає проведення наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Для розуміння категорії «питання місцевого значення» необхідно звернутися до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де закріплено норму-дефініцію, яка визначає, що це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, вирішення яких відповідно до Конституції України та цього Закону здійснюється населенням та органами місцевого самоврядування самостійно [1]. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада [2, с. 190].

До питань місцевого значення можуть бути віднесені питання, які можуть самостійно вирішуватись населенням або органами місцевого самоврядування, які не потребують втручання органів державної влади; наслідки вирішення яких не виходять за межі території даної територіальної громади, та не надають несприятливих впливів на сусідні території.

Дефініції категорій «предмети відання органів місцевого самоврядування» та «повноваження органів місцевого самоврядування» у законодавстві відсутні, з цього приводу є тільки доктринальні підходи.

Питання місцевого значення становлять основний зміст предметів відання місцевого самоврядування, однак не зводяться до них, оскільки до предметів відання місцевого самоврядування належать не лише питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, а й питання, пов'язані із здійсненням окремих державних повноважень, питання організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Предмети відання місцевого самоврядування – ширша категорія, ніж «питання місцевого значення». Перелік повноважень органів місцевого самоврядування пов'язані з переліком питань місцевого значення. Повноваження органів місцевого самоврядування – це перелік прав і обов'язків органів місцевого самоврядування у сфері діяльності, закріплений у нормах права. Важливим моментом є обставина, що ці категорії мають формуватися з дотриманням інтересів населення територіальної громади.

На рівні місцевого самоврядування окремі питання можуть вирішуватись ефективно та якісно, а в деяких випадках більш оперативно, але для цього мають бути власні кошти, або якщо це здійснення переданих повноважень, необхідна фінансова підтримка державних органів відповідного рівня.

Керуючись принципами самостійності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування, законодавець, прагне більш послідовно розмежувати повноваження між рівнями публічної влади, має на меті мінімізувати обсяг повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування. Виходячи з правозастосовної практики, що міститься в доповідях Міністерства розвитку громад та територій України про результати щорічного моніторингу організації та розвитку місцевого самоврядування в Україні, можна помітити стабільну тенденцію у збереженні повноважень, які відносяться до окремих державних повноважень, що може говорити про ефективну реалізацію [3].

Органами місцевого самоврядування безпосередньо реалізуються окремі державні повноваження: здійснення військового обліку на територіях, де відсутні підрозділи територіального центру соціальної підтримки та комплектування; складання списків кандидатів у присяжні (раз на 3 роки); адміністративно-деліктна сфера; повноваження, пов'язані із наданням соціальної допомоги окремим категоріям громадян; у сфері опіки та піклування; з профілактики бездоглядності неповнолітніх, з вилову і утримання бездоглядних домашніх тварин. За період дії воєнного стану спостерігається тенденція до зменшення реалізації даного типу повноважень територіальними громадами.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки у контексті перерозподілу повноважень потребує апробації з урахуванням специфіки кожної територіальної громади [4]. Пошук оптимальної моделі розмежування повноважень та її правового врегулювання – процес доволі динамічний, враховуються норми Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України» [5].

Для забезпечення ефективного здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, в основі наділення такими повноваженнями, мають бути інтереси громадян України, економічна доцільність, дотримання фінансових гарантій місцевого самоврядування.

Окремі державні повноваження, здійснювані органами місцевого самоврядування, можна поділити на три групи: повноваження, делеговані безпосередньо органам місцевого самоврядування; повноваження, делеговані місцевим органам державної влади, а ними – органам місцевого самоврядування; власні повноваження місцевих органів влади, делеговані місцевому самоврядуванню.

Нормативно-правову основу делегування повноважень становлять: Конституція України у ч. 3 ст. 143 зазначає, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [6]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями можливе шляхом передачі повноваження державної влади органу місцевого самоврядування з подальшим виключенням із переліку повноважень державного органу; або шляхом делегування, коли право вирішення питання надається органу місцевого самоврядування, але залишається у компетенції державного органу.

У 2022-2023 роках законодавець редагував питання місцевого значення з урахуванням практичних аспектів і зміни законодавчої бази. Передача повноваження у відання органу місцевого самоврядування вважається ефективною формою, ніж здійснення окремого державного повноваження органами місцевого самоврядування після наділення відповідним законом.

Сформована правова основа може забезпечити створення балансу між обсягом відповідальності органів місцевого самоврядування та наявними ресурсами для реалізації повноважень. Важливо дотримуватись певного балансу між державними інтересами, інтересами органів місцевого самоврядування та інтересами населення. Окремі прогалини будуть заповнюватися практикою або в процесі реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Зокрема, інтерес становлять положення, що стосуються окремих державних повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування та здійснення публічних функцій органами місцевого самоврядування, їх співвідношення та відмінності.

Норми Державної стратегії закріплюють положення що:

- органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність із реалізації публічних функцій, які мають державне значення, через процедуру наділення окремими державними повноваженнями чи іншу передбачену законом;

- в основі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями лежать інтереси територіальних громад, економічна доцільність, гарантованість відшкодування фінансових витрат, разом усе це сприяє ефективності здійснення повноважень;

– реалізація переданих державних повноважень підлягає обов'язковому контролю органів державної влади [7, с. 182];

– інформування громадян України про діяльність органів державного та місцевого рівнів є обов'язковою, що зумовлює ефективність здійснення публічних функцій та виконання соціально-економічних зобов'язань держави.

Категорія «публічні функції, що мають державне значення» з'явилася через те, що реалізація певних повноважень здійснюється у взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Віднести їх безпосередньо до компетенції одних органів неможливо. В умовах воєнного стану це торкається питань оборонного значення, цивільного захисту, публічної безпеки. Взаємодія органів влади є об'єктивною необхідністю. Тому ефективний баланс повноважень між усіма рівнями публічної влади – мета, якої має прагнути законодавець. Необхідно враховувати низку обставин: фінансову забезпеченість органів місцевого самоврядування, контроль за виконанням повноважень та відповідальність органів публічної влади у разі не належного вирішення завдань.

В умовах воєнного стану сприяти забезпеченню ефективності функціонування місцевого самоврядування в механізмі публічної влади, зберігаючи самоврядну природу інститутів місцевого самоврядування, дозволять: консолідація територіальних громад і вироблення відповідних законодавчих критеріїв; виборна територіальна організація місцевого самоврядування; професіоналізація місцевого управління; розвиток локальних форм самоврядування; законодавча конкретизація інституту публічних функцій, які мають державне значення; координація політики та розробка єдиних стандартів у сфері надання публічних послуг; співвідношення фінансово-економічної бази та обсягу питань, що вирішуються на місцевому рівні; податкові доходи та інші джерела вирішення питань місцевого значення.

Вирішення проблеми наділення органів місцевої публічної влади окремими державними повноваженнями забезпечить ефективну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті організаційної єдності органів публічної влади в умовах необхідних для забезпечення захисту територіальної цілісності та суверенітету держави.

Важливий облік інтересів органів місцевого самоврядування і інтересів населення територіальних громад. У цьому випадку має бути модель єдності інтересів суспільства, особи і держави, яка передбачає: взаємну відповідальність даних суб'єктів; їхню постійну взаємодію у замкнутому циклі, де не лише узгоджуються власні інтереси, а й враховуються інтереси двох інших суб'єктів, а прийняте рішення ґрунтується на спільній діяльності трьох суб'єктів; поєднання та взаємодія інтересів суспільства, особи і держави є змістом взаємної відповідальності.

Частково внесення змін, зумовлених завданнями оборони України, у Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» змінило ситуацію, зафіксувавши необхідність передачі матеріальних і фінансових засобів для реалізації переданих повноважень і компенсації додаткових витрат, що виникли в результаті виконання органами місцевого самоврядування у взаємодії з органами державної влади публічних функцій.

Необхідно враховувати обставину, що обсяг переданих повноважень має контролюватись, оскільки органи місцевого самоврядування можуть їх не реалізувати у встановлені терміни щодо великого обсягу власних повноважень та відсутності достатньої кількості трудових ресурсів, навіть за повної компенсації витрат. Серед пріоритетних ризиків і загроз для правопорядку в Україні знаходиться порушення конституційної стабільності. Стійкість права є одним із вирішальних чинників легітимності правової системи в масовій свідомості. Основою правопорядку є стабільність і відсутність суперечностей між владою, свободою та власністю [8; с. 53];

Відповідно до Висновку щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» підготовленого Європейським Союзом [9]:

– місцевим державним органам надано можливість наділяти органи місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, які становлять предмети спільного відання;

– рекомендовано передавати ті повноваження, які ефективніше реалізовувати безпосередньо на місцевому рівні. Це стосується повноважень щодо надання послуг населенню у сферах: опіки та піклування, соціальної підтримки та соціального обслуговування населення.

У 2014 році у зв'язку з збройною агресією росії щодо України у законодавство було внесено ряд змін зумовлених питаннями оборони, у тому числі про місцеве самоврядування [10, с. 7-8]. З'явився інститут перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. Внаслідок цього можливі ситуації, коли має місце перерозподіл повноважень між органами місцевого рівня та місцевого самоврядування на підставі норм законодавства для забезпечення єдиної політики управління у системі публічної влади з метою дотримання інтересів населення.

У нормативних актах закріплено перелік повноважень органів місцевого самоврядування, за якими неможливий перерозподіл: зміна меж території; здійснення міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків відповідно до законів; здійснення охорони громадського порядку; повноваження, що становлять виняткову компетенцію представницького органу; управління комунальною власністю; встановлення структури органів місцевого самоврядування; формування, затвердження та виконання місцевого бюджету.

Дефініція терміну «перерозподіл повноважень» з урахуванням воєнного стану у законодавстві відсутня, на що неодноразово звертали увагу дослідники даного інституту. На сьогоднішній день не зрозуміло, чи дана практика забезпечуватиме стабільність системи публічної влади чи, навпаки, призведе до дестабілізації. Йде постійний пошук оптимальної моделі розмежування повноважень між органами влади різного рівня з урахуванням дотримання інтересів населення умовах воєнного стану.

Органи місцевого самоврядування реалізують ті повноваження, на які вистачило фінансових коштів у місцевому бюджеті, а більшість бюджетів територіальних громад є дефіцитними. Тому є дисбаланс між покладеними на органи місцевого самоврядування повноваженнями та фактично реалізованими. Наявна проблема дублювання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За даними щорічного моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України, стан основних напрямів розвитку місцевого самоврядування, кількість питань місцевого значення у період дії правового режиму воєнного стану змінювалась.

Аналіз законодавства та правозастосовної практики свідчить про те, що, незважаючи на існуючий запит на більш чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади, воно належним чином не забезпечується.

Висновки. Узагальненими результатами за підсумками аналізу нормативно-правових актів та аналітичних документів, присвячених ролі органів місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану доцільно відзначити:

- органи місцевого самоврядування є суб'єктами, які реалізують інтереси населення територіальної громади, як центри громадянського суспільства. Знання потреб і інтересів населення дозволяє якісно і ефективно вирішувати завдання, що виникають з потреб оборони;
- при наділенні органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, перш за все, необхідно враховувати інтереси населення територіальних громад. Тільки у цьому випадку модель взаємодії органів публічної влади буде ефективною;
- для розмежування категорій «окремі державні повноваження» та «публічні повноваження, які мають державне значення» доцільно ввести до законодавства відповідну норму-дефініцію та відобразити відкритий перелік публічних повноважень, що мають державне значення виходячи з потреб оборони;
- пошук оптимальної моделі розмежування повноважень між усіма рівнями публічної влади в умовах воєнного стану з урахуванням інтересів населення зумовлює необхідність використання інструменту перерозподілу, але складність полягає в тому, що більшість бюджетів територіальних громад дефіцитні;
- наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями і перерозподіл повноважень є механізмом ефективного вирішення завдань з позиції дотримання інтересів населення в умовах воєнного стану, оскільки в цьому випадку відбувається переоцінка органами публічної влади повноважень місцевого рівня внаслідок їх безпосередньої наближеності до населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%80>.
2. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Видання 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
3. Щорічний моніторинг організації та розвитку місцевого самоврядування станом на 01.01.2025 року. URL: <https://mtu.gov.ua/content/monitoring-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizacii>.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України: Закон України від 18.09.2024 р. № 3979-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3979-20#Text>.

6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%80#Text>.
7. Сопільник Р.Л., Єсімов С.С., Ковалів М.В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 24. С. 176–183. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3890599>. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/256/243>.
8. Yesimov S. Implementation of constitutionalization of law and order in terms of constitutional risks. *Social & Legal Studios*. 2019. Issue 3 (5). P. 52–57. DOI: <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2019-3-52-57>. URL: <https://sls-journal.com.ua/en/journals/tom-2-3-2019/realizatsiya-konstitutsiynogo-oformlennya-pravoporyadku-v-umovakh-nayavnosti-konstitutsiynikh-rizikiv>.
9. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Звіт CEMG/PAD(2024)6. Страсбург, 3 грудня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>.
10. Серета В.В., Ковалів М.В., Єсімов С.С. і інші. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. 518 с.