

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE IN UKRAINE: LEGISLATIVE REGULATION AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Мороз В.О., аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Стаття присвячена аналізу законодавчого регулювання та практики реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Звертається увага на те, що в умовах воєнного стану чітко виявився позитивний вплив реформи децентралізації на спроможність територіальних громад вирішення власних проблем та на інститут місцевого самоврядування в цілому, оскільки на сьогодні створені сильні територіальні громади, які розпоряджаються більшою кількістю ресурсів, а також наділені більшою здатністю до вирішення проблем сьогодення, як от: міграція населення, продовольче забезпечення, організація освітнього процесу, відновлення інфраструктури, тощо. Проаналізовано проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в умовах сьогодення і зроблено умовивід, що загалом створено цілісний механізм спрямований саме на ліквідацію наслідків військових дій. Однак для забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування у сьогоднішніх непростих умовах критично важливо, продовжувати законотворчу діяльність над вдосконалення механізмів дії місцевої демократії, а також забезпечити економічну стабільність місцевого самоврядування з урахуванням балансу між фінансовим забезпеченням громад, які є наближеними до зони бойових дій або в тимчасовій окупації, і умовно безпечних громад. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що незважаючи на важкі умови воєнного стану в країні, інститут місцевого самоврядування не лише продовжує функціонувати, але й розвивається. В свою чергу це свідчить про ефективність такої форми реалізації публічної влади. Триває підвищення взаємодії між органами державної влади, представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема: між очільниками громад та органами виконавчої влади на місцях, представниками громадських й волонтерських організацій. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, які виникають в громадах.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, територіальна громада, воєнний стан.

The article is devoted to the analysis of legislative regulation and the practice of exercising the powers of local self-government bodies in Ukraine under martial law. Attention is drawn to the fact that in the conditions of martial law, the positive impact of the decentralization reform on the ability of territorial communities to solve their own problems and on the institution of local self-government as a whole was clearly revealed, since today it is created to create strong territorial communities that dispose of more resources and are also endowed with more the ability to solve today's problems, such as: population migration, food supply, organization of the educational process, infrastructure restoration, etc. The problems of the implementation of powers by local self-government bodies in today's conditions are analyzed, and the conclusion is made that, in general, a coherent mechanism has been created aimed specifically at the elimination of the consequences of military actions. However, in order to ensure the functioning of local self-government bodies in today's difficult conditions, it is critically important to continue legislative activities on improving the mechanisms of local democracy, as well as to ensure the economic stability of local self-government, taking into account the balance between the financial support of communities that are close to the war zone or under temporary occupation, and conditionally safe communities. Based on the conducted research, it was concluded that despite the difficult conditions of the martial law in the country, the institution of local self-government not only continues to function, but also develops. In turn, this testifies to the effectiveness of this form of implementation of public power. Cooperation between state authorities, representatives of communities and institutions of civil society continues to increase, in particular: between leaders of communities and local executive bodies, representatives of public and volunteer organizations. This is what contributes to the effective solution of problems that arise in communities.

Key words: public administration bodies, local self-government bodies, powers of local self-government bodies, territorial community, martial law.

Інститут місцевого самоврядування завжди був предметом активного обговорення як суспільством, науковцями, так і законодавцем. Однак станім часом спостерігається посилення зазначеної тенденції. Зумовлено це тим, що з 24 лютого 2022 року в Україні було введений воєнний стан у зв'язку з повномасштабним вторгненням росії на територію України, що безпосередньо вплинуло на діяльність усіх органів публічної адміністрації, зокрема і органів місцевого самоврядування.

Перш за все, необхідно з'ясувати, яке значення у місцевого самоврядування у звичайному житті та під час дії воєнного стану. Адже, як відомо, на сьогодні на цей інститут покладасться велика маса завдань, задля забезпечення нормальних умов функціонування суспільства в сучасних реаліях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання реалізації повноважень органами публічної адміністрації загалом і органами місцевого самоврядування, зокрема, досліджувались у працях багатьох вчених правознавців у галузі конституційного та адміністративного права, таких як А. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Буханевич, О. Буханевич, І. Грицяк, Т. Карабін, В. Коваленко, І. Коліушко, А. Колодій, В. Колпаков, В. Малиновський, Р. Мельник, М. Міненко, О. Оболенський, І. Патерило, А. Пухтецька, Ю. Сурмін, В. Тимошук та інші. Однак осо-

бливостям нормативного регулювання та практики реалізації органами публічної адміністрації загалом та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану у вітчизняній юридичній науці на сьогодні приділяється недостатньо уваги.

Мета наукової статті – провести наукове дослідження проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану.

Правові засади місцевого самоврядування в Україні визначаються у Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», галузевому законодавстві, підзаконних нормативно-правових актах, що приймаються на їх основі, а також в актах органів місцевого самоврядування, які приймаються ними у межах компетенції [1, с. 115].

Якщо звернутися до статті 140 Конституції України, то відзначаємо наступне поняття: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [2].

Тобто, сама правова природа місцевого самоврядування як складової публічної адміністрації є багатогран-

ною, оскільки його можна охарактеризувати як комплексне політико-правове явище, яке як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: відповідної засади конституційного ладу України; особливої форми реалізації народовладдя; права жителів відповідної адміністративної одиниці на самостійне вирішення питань місцевого значення [3, с. 31].

Тобто, як можна відзначити із вищезазначеного, місцеве самоврядування – це необхідний атрибут кожної демократичної держави сучасності. В свою чергу децентралізація дала змогу об'єднати сільські, селищні і міські ради та створити сильні територіальні громади, котрі розпоряджаються більшою кількістю ресурсів, а також наділені більшою здатністю до автономії. В умовах воєнного стану стало зрозуміло, що зазначена реформа справді позитивно вплинула на інститут місцевого самоврядування. Адже саме децентралізація дала змогу населеним пунктам згрупувати справлятися з проблемами, які як ніколи гостро постають перед державою та суспільством в цілому. Серед таких проблем можна відзначити наступні: міграція населення, продовольче забезпечення, відновлення інфраструктури, тощо.

Також не можна не відзначити, що на сьогоднішній день великий спектр проблем місцеві жителі здатні вирішити самостійно, не очікуючи розпорядження від центральних органів влади, що в свою чергу повністю виправдовує та вкотре демонструє позитивний вплив реформи, оскільки загальною метою впровадження децентралізації є сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування [4, с. 63–67].

Зазначене дає змогу говорити, що саме досвід децентралізації влади, а також досвід, який був набутий владою під час пандемії COVID-19 дозволяють зберігати діяльність державних та самоврядних інституцій на високому рівні та результативно вирішувати кризові питання сьогодення.

Повертаючись до питання повноважень місцевих органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану в Україні, варто відзначити, що органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України. Зокрема, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади мають забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

На територіях, на яких введено воєнний стан, також можуть утворюватися тимчасові державні органи, а саме військові адміністрації, задля забезпечення дії Конституції та законів України [5]. Однак важливо, що функціонування зазначених тимчасових державних органів не припиняє діяльність органів місцевого самоврядування, хоч і з'являються суттєві обмеження щодо повноважень останніх, військові адміністрації впливають на можливість управління територіями та на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні.

Важливо, що в умовах повномасштабної війни на території України органи місцевого самоврядування отримали низку додаткових обов'язків. Серед яких можна виділити наступні: налагодження близької співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодження порядку роботи та, за потреби, погодження перерозподілу окремих повноважень. Завдяки цьому в короткі терміни було організовано оборону населених пунктів, а також забезпечено усі ресурси, що були для цього необхідні. Важливе значення на той момент мало питання забезпечення своєчасного донесення актуальної інформації до населення з метою забезпечення безпеки та збереження людських життів.

Особливе навантаження відчули територіальні громади, що знаходяться біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Пояснюється це тим, що саме на ці території припала особливо активна робота по прийому, розміщенню та забезпеченню усім необхідним внутрішньо переміщених осіб, адже саме ці регіони на сьогодні є відносно спокійними. Саме органами місцевого самоврядування таких громад здійснюється найбільша робота по забезпеченню реєстрацією відповідного статусу ВПО, видачі довідок, розміщенню та роздачі гуманітарної допомоги, оформленню виплат, тощо.

Також, що не менш важливо, у зв'язку з Наказом МОН № 274 від 28.03.2022 року, котрий врегулює питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану, органи управління у сфері освіти системи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, у підпорядкуванні яких перебувають заклади загальної середньої освіти та установи освіти, зобов'язані забезпечити зарахування здобувачів загальної середньої освіти, які вимушені були змінити місце навчання до закладів освіти та організувати здобуття освіти за будь-якою найбільш безпечною формою [6].

Крім того, саме на органи місцевого самоврядування було покладено завдання щодо ліквідації наслідків бойових дій. Правовою основою вирішення зазначеного питання слугує постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 року № 423, саме цією постановою були внесені зміни до Порядку проведення обстеження прийнятних в експлуатацію об'єктів будівництва, тобто визначено процедуру здійснення обстеження об'єктів, які були пошкоджених унаслідок воєнних дій [7]. Таким чином, обстеження зазначених об'єктів може здійснюватися за рішенням уповноважених на це органів – виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад або, в випадках, передбачених законодавством, військовими військовими адміністраціями.

Необхідно наголосити й на тому, що саме на органи місцевого самоврядування на сьогодні покладено наступні обов'язки:

- затвердження порядку організації й координації уповноваженими органами виконання невідкладних робіт;
- визначення об'єктів, котрі підлягають першочерговому обстеженню;
- здійснення комплексу організаційно-технічних заходів, що включається до проведення обстеження пошкоджених об'єктів;
- організація робіт щодо аварійного демонтажу на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій тощо [8].

Тобто, із уже зазначених повноважень, що покладено на органи місцевого самоврядування, можна зробити умовивід, що було створено цілісний механізм спрямований саме на ліквідацію наслідків військових дій.

Щодо проблематики реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, то варто зазначити таке: для забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування у сьогоднішніх непростих умовах критично важливо, щоб влада продовжувала законотворчу діяльність над вдосконалення механізмів дії місцевої демократії. Саме тому було до Парламенту України було подано низку важливих законопроектів. А саме: Проект Закону № 7153 «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керуваності державою в умовах воєнного стану» (прийнятий Верховною Радою України 24.03.2022 року, переданий на підпис Президенту); Проект Закону № 7269 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (прийнятий Верховною Радою України 12.05.2022 року); Проект Закону

№ 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (прийнято за основу) тощо. Частина зазначених законопроектів спрямована саме на спрощення тієї системи функціонування органів місцевого самоврядування, що є сьогодні, а також розширення наявних правових можливостей залучення мешканців та інститутів громадянського суспільства до прийняття рішень на місцевому рівні. Та великою перешкодою для досягнення зазначеного є те, що не всі з зазначених законопроектів були прийняті Верховною Радою України та перебувають на розгляді, а у зв'язку із продовженням воєнного стану неможливо точно прогнозувати, скільки знадобиться часу для їх подальшого ухвалення.

Наступною, але не менш важливою проблематикою є економічне становище місцевого самоврядування. Важливо, що основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел, саме так вказано у Бюджетному кодексі України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак необхідно зважати, що зазвичай на наповненість місцевих бюджетів впливає значна кількість факторів. Зокрема, розвинутість ринків, значні природні або ж трудові ресурси у тому чи іншому регіоні. Окрім того, в умовах воєнного стану низка регіонів зазнала втрат та пошкоджень у зв'язку з тим, що є прифронтовими, саме тому потребують значної кількості коштів на відновлення інфраструктури. Це безпосередньо впливає на економіку громади, яка є основою для сплати податків. На зазначених територіях можуть не працювати підприємства, відповідно, це спричиняє зниження надходжень у місцевий бюджет та впливає на платоспроможність самих жителів таких громад.

Тобто, аналізуючи зазначене, можна прийти до розуміння, що створюється своєрідний дисбаланс між фінансовим забезпеченням громад, які є наближеними до зони бойових дій або в тимчасовій окупації, і умовно безпечних громад. Безперечно, значний вплив на зазначений дис-

баланс має саме діяльність підприємств, адже в зв'язку з тим, що підприємства релокуються на умовно безпечні території, отримуємо суттєву нестачу коштів для інших громад, котрі в свою чергу потребують навпаки – підсиленого фінансування задля відновлення пошкодженої інфраструктури тощо.

Важливо, що зазначений дисбаланс не вийде ліквідувати виключно зусиллями органів місцевого самоврядування. Потрібна не лише підтримка держави, але і залучення іноземного капіталу, грантів від зарубіжних та міжнародних організацій і соціальних програм, які допоможуть перекрити наявні прогалини у місцевих бюджетах.

Отже, із усього зазначеного вище важливо відзначити, що незважаючи на важкі умови воєнного стану у країні, інститут місцевого самоврядування не лише продовжує функціонувати, але й розвивається. В свою чергу це свідчить про ефективність такої форми реалізації публічної влади. Також, що не менш важливо, триває підвищення взаємодії між органами державної влади, представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема: між очільниками громад та органами виконавчої влади на місцях, представниками громадських й волонтерських організацій. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, котрі виникають в громадах. Звичайно, влада досить оперативно відреагувала на події, законодавчо врегулювавши діяльність органів місцевого самоврядування, зважаючи на умови воєнного стану. Однак, доволі очікуваним є те, що в процесі виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань виник ряд проблем, зокрема: наповнення бюджетів громад, які створені під час процесу децентралізації та належне законодавче врегулювання їх функціонування. Безперечно, зазначені питання потребують поступового вирішення, одним з шляхів вирішення може бути залучення міжнародних коштів та грантів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коверя Р.М. Діяльність органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 115–118. URL : http://lsej.org.ua/11_2022/23.pdf
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: <http://pro.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>
4. Пухтинський М. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3–4. С. 63–67.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n13>
6. Про деякі питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану в Україні: наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2022 № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0274729-22#Text>
7. Порядок проведення обстеження пошкоджених об'єктів. Factor: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/april/issue-4/3/article-120169.html>
8. Про невідкладні роботи з ліквідації наслідків, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: роль органів місцевого самоврядування. Factor: веб-сайт. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/may/issue-5/1/article-120351.html>
9. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня. UPLAN: веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>