
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.146.2:336.027:352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.26>

А. О. Козін

доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу
актуальних питань філософії права та юридичної лінгвістики
Науково-дослідного інституту публічного права
<https://orcid.org/0009-0000-5793-6852>

ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Наукова стаття присвячена дослідженню можливих тенденцій взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад з реалізації делегованих повноважень. Визначено повноваження територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення, адміністративних правовідносин контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади, а також особливості закріплення та реалізації делегованих повноважень. Проаналізовано проблеми, з якими стикаються об'єднані територіальні громади у частині взаємодії з органами місцевого самоврядування. Зазначено особливості неналежного нормативного закріплення повноважень серед органів місцевого самоврядування; визначено характерні ознаки заперечення суб'єктності територіальної громади в правовідносинах з реалізації делегованих повноважень та взаємодії органів місцевого самоврядування з об'єднаними територіальними громадами, виокремлено підстави виникнення таких проблем та запропоновано шляхи налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами. Наведено проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад у частині реалізації визначеними органами делегованих повноважень та запропоновано посилити участь територіальних громад у такому процесі; виокремлено підстави неналежного функціонування місцевого самоврядування у відношенні, зокрема, до територіальних громад. Запропоновано визначити необхідним надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування для належного розподілення місцевого бюджету та задоволення потреб територіальних громад; а також деталізувати на нормативному рівні взаємодію територіальної громади з представницькими органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, децентралізація влади, взаємодія органів місцевого самоврядування з об'єднаними територіальними громадами, делеговані повноваження, правосуб'єктність об'єднаних територіальних громад.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні є правом територіальної громади об'єднуватись у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста з метою отримання можливості

самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради та їх виконавчі органи. Органам міс-

цевого самоврядування можуть делегуватися повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, а в свою чергу органи виконавчої влади контролюють виконання таких делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. З появою об'єднаних територіальних громад було виявлено нормативну суперечність, адже делеговані повноваження державою передаються саме органам місцевого самоврядування, а не громадам, а отже і фінансування реалізації таких повноважень отримує не громада, а орган місцевого самоврядування. Відповідний стан речей потребує дослідження, адже породжує невизначеність місця територіальної громади в системі суб'єктів публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань нормативного забезпечення та функціонування територіальних громад як елементів місцевого самоврядування займалися науковці: Лісніченко А., Безпалько О., Лозінський В., Білуха Л., Піддубний О., Олексюк В. та інші. Питання взаємодії територіальних громад з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, у частині забезпечення реалізації інтересів територіальних громад, забезпечення безпеки, реалізації на території громад освітніх, медичних, побутових, культурних та інших послуг, функціонування територіальних громад у період правового режиму воєнного стану, досліджували у своїх наукових працях: Кириченко Ю., Залуцький І., Присяжнюк Ю., Гулак О., Курило В., Ладиченко В., Піддубний О., Лазор А., Лазор О., Заяць Н., Литвиненко І., Олексюк Г., Попадинець Н., Самотій Н. та інші науковці.

Метою наукової статті є дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, виокремлення проблем недотримання принципу децентралізації влади під час такої взаємодії, запропоновано способи удосконалення визначеного процесу в Україні та механізми участі територіальних громад у реалізації питань місцевого значення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В рамках децентралізації влади

реформування територіальної організації влади в Україні є одним з пріоритетних завдань, що запроваджується з метою оптимізації та будівництва ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, що забезпечить необхідні умови для життєдіяльності людей, раціональне використання їхнього потенціалу, стійкий економічний розвиток регіонів тощо.

Держава складається з територіальних громад, однак державні функції не делегуються на громади у необхідному обсязі, адже дублювання повноважень державної та муніципальної влади, неналежне нормативне забезпечення функціонування окремих елементів місцевого самоврядування, – є проблемами, що заважають фактичній реалізації принципів місцевого самоврядування, закріплених міжнародними документами.

Традиційне делегування повноважень здійснюється на основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, територіальна громада фактично залежна від органу місцевого самоврядування у цьому питанні. Разом з тим, делеговані повноваження здійснюються переважно через орган місцевого самоврядування, але і сама громада безпосередньо може здійснювати окремі напрями своєї компетенції [1, с. 228].

Адміністративна реформа та децентралізація влади в Україні покликані внести істотні зміни в роль територіальних громад, адже за результатами таких заходів громади мають набути більше повноважень для самостійного управління своїми фінансами та майном, посилити свою фінансову спроможність та показати готовність нести відповідальність за свої дії.

Визначаючи поняття «територіальні громади» пропонується охарактеризувати останні як суб'єкти адміністративного права України, сукупність жителів, які, проживаючи на території села, селища, міста або їхніх добровільних об'єднань, відповідно до наданих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і на виконання встановлених цими нормами юридичних обов'язків потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самовря-

дування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу [2, с. 70]. З 2020 року поняття «об'єднана територіальна громада» змінено на «територіальна громада» і дані громади не мають суттєвих відмінностей з громадами міст.

Разом з тим, територіальні громади є публічними суб'єктами адміністративного права, цілісним носієм публічної влади, і хоч не мають ознак юридичної особи, наділені суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення органами місцевого самоврядування різного роду проблем і питань місцевого значення [2, с. 70]. Отже, територіальні громади в Україні є ключовим елементом структури місцевого самоврядування, який сприяє розвитку демократії, ефективного управління та залучення громадян до процесу вирішення місцевих питань.

Об'єднана територіальна громада спроможна через органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень власних потреб: освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Однак, для підвищення ефективності територіальної громади в Україні необхідно: переглянути перспективний план об'єднання територіальних громад з максимальним урахуванням географічної та інфраструктурної специфіки громад; провести інформаційно-роз'яснювальну роботу у процесі об'єднання територіальних громад тощо [3, с. 122].

Науковець Лозінський В. пропонує наступні характеристики територіальної громади:

- є суб'єктами публічної влади, здійснюють публічне управління, не входять до системи органів державної влади;
- мають компетенцію та структуру для вирішення завдань місцевого значення;
- уповноважені забезпечити належний рівень надання місцевих послуг, розвиток інфраструктури, мати відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення;
- під час діяльності мають враховувати історичні, географічні, соціально-економічні, екологічні, культурні особливості розвитку [4, с. 133-134].

В наукових роботах часто відзначається, що Європейська хартія місцевого

самоврядування, як основний міжнародний документ у визначеній сфері, закріплює територіальну громаду як одного із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування, специфіка якого полягає у можливості на місцевому рівні розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта [5, с. 1-6; 6, с. 75].

Органи місцевого самоврядування є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні, а отже – за твердженням деяких науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад. Повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути власними і делегованими відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Власними повноваженнями органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення, а делегованими є повноваження органів місцевого самоврядування, які делегуються органами виконавчої влади [7, с. 64].

Таким чином, припускається, що, оскільки органи місцевого самоврядування похідні від громади, і повноваження таких органів мають бути похідними. Однак, варто наголосити, що, у даному випадку територіальна громада є об'єднанням, а отже – представницьким утворенням, елементом системи місцевого самоврядування, натомість органи місцевого самоврядування – це ради і їх виконавчі органи відповідно до положень Конституції України. Утворення виконавчих органів територіальних громад для отримання від органів виконавчої влади делегованих повноважень, суперечитиме принципу децентралізації лише у тому, що буде утворено низку органів, які не матимуть достатніх повноважень, щоб обґрунтувати власне утворення. Крім того, об'єднання є тим механізмом, який дає можливість гучніше разом повідомити про місцеві потреби. А ефективність делегованих повноважень полягає у праві органів місцевого самоврядування на місцевому рівні визначити як реалізувати повноваження, що забезпечать реалізацію потреб громади, та отримання на це коштів з Державного бюджету.

Згідно з загальними особливостями принципу субсидіарності, рішення мають прийматися на найнижчому рівні, наближеному до громадян, що є підставою їх ефективного виконання, що сприяє підвищенню ефективності управління, підсилює захист територіальних громад від неефективного втручання держави у справи місцевого значення, сприяє розвитку демократії на місцевому рівні, активній участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо [8; с. 112-120].

Науковцями стверджується, що удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у частині забезпечення потреб територіальних громад залежить від прийняття на сесіях радами тих рішень, що базуються на ретельній їх підготовці у постійних комісіях, із залученням експертів та громадськості, за результатами опитування населення, анкетування тощо [9, с. 37; 10, с. 9].

Питання забезпечення потреб територіальних громад через органи місцевого самоврядування є проблемним у частині відсутності виконавчих органів обласних та районних рад, адже обмежується доступність територіальної громади до вирішення питань обласного та районного значення. Крім того, залишаються нерозмежованими належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між радами та їх виконавчими органами. Окремої уваги потребує питання неналежного регулювання процесу управління комунальним майном, зокрема, невизначеність правового статусу об'єктів спільної власності територіальних громад тощо.

Враховуючи, що до територіальних громад входять частіше дрібні громади залишається питання недостатнього фінансування їх потреб, адже задоволення таких потреб залежить від органів місцевого самоврядування, які так само не мають достатньо фінансів для вирішення всіх питань місцевого значення. Розподілення фінансів на потреби різних громад є основною проблемою фінансування вирішення питань місцевого значення, а отже – проблемою у забезпеченні громад освітніми, медичними, побутовими та культурними послугами.

Слід погодитись із думкою Олексюк Г., Попадинця Н. та Самотнього Н. стосовно того, що фінансово-бюджетні проблеми є негативним результатом відсутності відповідальності органів місцевого самоврядування за нерівномірний розподіл фінансових ресурсів серед територіальних громад, та неналежне розпорядження коштами місцевого бюджету. Зазначені дії підвищують рівень корупції серед представників муніципальної влади та породжують проблеми з забезпеченням контролю за їх діяльністю, зберігаючи при цьому свою автономію [11, с. 15-27]. Серед іншого, недостатність фінансування муніципальних потреб є ознакою відсутності пріоритету у задоволенні місцевих потреб, зокрема, у період правового режиму воєнного стану в Україні.

Територіальні громади, чий інтереси недостатньо захищені у період правового режиму воєнного стану, є прикладом недотримання щодо останніх міжнародних принципів місцевого самоврядування під час адміністративної реформи в Україні, адже саме територіальні громади є первинним суб'єктом негативного впливу війни, через екологічні проблеми, через відсутність належного захисту порушених через війну прав громади тощо. Вищезазначені громади зіткнуться ще з більшими проблемами у поствоєнний період, потребуватимуть вирішення не лише невирішених вчасно під час війни проблем, а і зіткнуться з необхідністю відновлення територій після війни та необхідністю зміни устрою таких громад. Вищезазначені питання є актуальними з огляду на проблеми, які воєнні дії створюють щодня на території різних територіальних громад [12, с. 448-453; 13, с. 42-48].

Сучасні проблеми у сфері забезпечення реалізації основних засад місцевого самоврядування в Україні є результатом неналежного нормативного закріплення повноважень серед органів місцевого самоврядування: взаємодія територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також взаємодія територіальних громад з районними і обласними радами як органами місцевого самоврядування; а також результатом існуючих проблем з проведенням адміністративної реформи:

децентралізація влади. Крім того, відсутність автономного фінансування на місцях, нерозподілені чітко власні і делеговані повноваження, нерозділені сфери компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади тощо є результатом неналежного функціонування місцевого самоврядування у відношенні, зокрема, до територіальних громад.

Висновки. Забезпечення реалізації інтересів та вирішення питань місцевого значення об'єднаних територіальних громад потребує внесення змін до нормативно-правових актів у визначеній сфері з метою надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування для належного розподілення місцевого бюджету та задоволення потреб територіальних громад; деталізації на нормативному рівні взаємодії територіальних громад з районними та обласними радами у частині реалізації територіальними громадами права на вирішення потреб місцевого значення. Окремої уваги потребує проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад у частині реалізації визначеними органами делегованих повноважень; участь територіальних громад у такому процесі має бути посилена. Крім цього, підсумовуємо, що реформування правового регулювання діяльності територіальних громад може бути забезпечене лише зміщенням акцентів з органів місцевого самоврядування на громаду як першого елемента системи місцевого самоврядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. С. 226-229.
2. Лісніченко А. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. *Національний юридичний журнал. Теорія та практика*. 2019. С. 67-71.
3. Безпалько О.М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. *Економіка і організація управління*. № 1 (33), 2019. С. 116-123.
4. Лозінський В.О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(23). Том 5, частина 1. 2018. С. 131-135.
5. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1-6.
6. Залуцький І.Р., Присяжнюк Ю.І. Концептуальні засади та механізми стимулювання розвитку сільських територіальних громад в контексті соціально- економічних пріоритетів ЄС. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 2018 Випуск 4 (132). С. 73-78.
7. Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. Держава та регіони. Серія Державне управління*. 2011. № 1. С. 58-66.
8. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. *Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал*. 2020. 11(4). С. 112-120.
9. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2011. № 3(20). С. 34-39.
10. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 02 – «Конституційне право» Київ, 2003. 19 с.
11. Олексюк Г. В., Попадинець Н. М., Самотій Н. С. Управління територіальними громадами на засадах територіального маркетингу: теоретико-методологічні аспекти. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 15-27.
12. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія Юридична*. 2023. Вип. 38. С. 448-453.
13. Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю., Гулак О. В. Устрій об'єднаних територіальних громад поствоєнного періоду: теоретико-правовий аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 10. С. 42-48.

Kozin A. Interaction tendencies of local government bodies and united territorial communities in the implementation of delegated authorities

The scientific article is devoted to the study of possible trends in the interaction of local self-government bodies and united territorial communities in the implementation of delegated powers. The powers of the territorial community in regulating administrative legal relations of local importance, administrative legal relations of control and responsibility in the activities of the territorial community, as well as the specifics of establishing and implementing delegated powers are defined. The problems faced by united territorial communities in terms of interaction with local self-government bodies are analyzed. The peculiarities of improper regulatory consolidation of powers among local self-government bodies are indicated; the characteristic signs of denying the subjectivity of the territorial community in legal relations regarding the implementation of delegated powers and the interaction of local self-government bodies with united territorial communities are identified, the reasons for the emergence of such problems are singled out, and ways of establishing cooperation between local self-government bodies and united territorial communities are proposed. The problems of interaction between local self-government bodies and territorial communities in terms of implementation of delegated powers by certain bodies are presented and it is proposed to strengthen the participation of territorial communities in this process; the grounds of improper functioning of local self-government in relation, in particular, to territorial communities are singled out. It is proposed to determine the necessary granting of financial autonomy to local self-government bodies for the proper distribution of the local budget and meeting the needs of territorial communities; and also to detail at the normative level the interaction of the territorial community with the representative bodies of local self-government.

Key words: *United territorial communities, decentralization of power, interaction of local self-government bodies with united territorial communities, delegated powers, legal personality of united territorial communities.*