

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

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті було розглянуто окремі особливості забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Стверджується, що у таких умовах відбулося переосмислення суспільного значення публічної служби, адже з'явилися реальні ризики для життя та здоров'я працівників місцевого самоврядування (посадових осіб), нові безпекові питання щодо відновлення пошкодженої чи знищеної інфраструктури, організації в таких умовах освітнього процесу, у громадах загострилися соціальні проблеми внутрішньо-переміщених осіб, ветеранів, військовослужбовців і членів їх сімей. Розглянуто сутність такої особливості, як взаємопов'язаність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану з органами державної влади та закладами вищої освіти в ході забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, досліджено в цьому контексті консультативні онлайн-зустрічі для представників місцевих рад і мешканців територіальних громад Вінницької області. До інших особливостей віднесено інноваційність підходів органів місцевого самоврядування та провідну роль обласних асоціацій органів місцевого самоврядування в узагальненні, аналізі та поширенні позитивних практик у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян серед територіальних громад.

Ключові слова: особливості, забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, децентралізація, органи місцевого самоврядування, воєнний стан.

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування є важливою складовою функціонування та розвитку будь-якої країни, але їх вплив на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян потребує вдосконалення. Науковці зазначають, що позитивний аспект децентралізації зумовлений переміщенням значної частини адміністративних повноважень від центру до місцевих громад, і є реальний шанс здійснити зміни, принаймні на місцевому рівні, які є вкрай необхідними на тривалий період часу¹.

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). pp. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.

Водночас в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування пережили комплексні трансформації, спрямовані на адаптацію до динамічних безпекових викликів, забезпечення відбудови зруйнованих та знищених об'єктів, врахування потреб внутрішньо-переміщених осіб, військовослужбовців та ветеранів тощо. І. С. Пирога та М. І. Пирога в цьому контексті зазначають, що «більший ефект зростання мають країни із сильними інституціями, а не розміром допомоги. Навіть попри жахливі випробування війни, довіра українців до державних і соціальних інститутів тільки зростає. Ні агенції з відновлення України, ні міжнародні організації, ні громадські не повинні замінювати чи дублювати функції державних інституцій, перебирати на себе роботу місцевих органів влади. Територіальні громади та громадськість здатні брати активну і ефективну участь у прийнятті рішень щодо відбудови і здійснювати контроль за діяльністю владних структур, використовуючи цифрові технології»¹.

З огляду на це забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану є нерозривно пов'язаним з системою особливостей, врахування яких на рівні кожної окремої територіальної громади має лежати в основі стратегічного планування управління розвитком громад, впровадження нового законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, міжмуниципального співробітництва, грантової діяльності та посилення спроможності територіальних громад щодо інтеграції внутрішньо-переміщених осіб та вирішення їх актуальних проблем.

Зазначимо, що широкий спектр проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, аналізували в своїх наукових працях В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, П. Д. Біленчук, А. В. Бондар, А. Л. Борко, В. М. Гаращук, Ю. В. Гаруст, А. П. Головін, О. В. Джафарова, І. Д. Казанчук, П. М. Каркач, Т. А. Кобзева, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, І. М. Коропатнік, А. М. Куліш, К. Б. Левченко, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, В. В. Сокурєнко, М. В. Старинський, А. В. Шевчук та інші науковці. Слід зазначити, що в умовах воєнного стану перед органами місцевого самоврядування в Україні постають принципово нові виклики у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, врахування яких у повсякденній діяльності з надання цілого ряду послуг населенню засновується на розумінні їх найбільш фундаментальних з огляду на виклики сучасності особливостей.

Мета статті зводиться до того, щоб проаналізувати особливості забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: розглянути сутність ідеї децентралізації публічної влади та її вплив на забезпечення

¹ Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2023. Вип. 77 (1). С. 122.

прав, свобод та законних інтересів громадян; встановити окремі особливості забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в даній роботі було враховано раніше недосліджені аспекти новітньої безпекової реальності, до якої мають адаптуватися органи місцевого самоврядування в Україні в ході забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Фахівці у сфері публічного управління виходять із того, що ефективно та своєчасно управляти населенням та ввіреними їм територіями можуть лише самі територіальні громади, які очолюють вихідці з цих громад, обрані мешканцями цих громад. Європейські суспільні практики демонструють, що децентралізація влади є одним із найефективніших інструментів модернізації системи публічної влади, успішна реалізація якого створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин. Ідея децентралізації публічної влади певним чином реалізована в переважній більшості розвинутих країн. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади в цілому в багатьох демократичних державах піднято на якісно новий рівень¹.

Ю. С. Хоббі у контексті впливу децентралізації на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян звертає увагу на те, що «децентралізована влада у порівнянні з національним урядом може бути більш доступною, викликати більшу прихильність людей та швидше реагувати на місцеві потреби. На місцевому рівні програми та послуги можна легше адаптувати до особливих місцевих умов та потреб, тому що органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж влада, яка є далекою від реалій громад. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування та виконання програм та послуг, вона є більш повною та доступною. Потенційно близькі стосунки між громадянами та владою сприяють кращій звітності. Вже доведено, що прийняття рішень за участю населення є прекрасним механізмом запобігання зловживанню владою, оскільки важче приховати корупцію посадовим особам, яких громадяни знають, порівняно з тими, які знаходяться далеко і є недоступними. Тому у посадових осіб органів місцевого самоврядування, як правило, менше можливості приховати корупційні наміри, ніж у посадових осіб у центральному уряді. Крім цього, посадових осіб органів місцевого самоврядування та вибраних політиків легше тримати підзвітними за їхню діяльність, ніж отримати звіт від політиків вищих рівнів влади»².

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). pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.

² Хоббі Ю. С. Вплив процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35 (1). С. 108.

Щодо окремих особливостей забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану, то слід звернути увагу на переосмислення під час дії даного правового режиму суспільного значення публічної служби. Кожен працівник (посадова особа) місцевого самоврядування з перших днів повномасштабного вторгнення опинився перед складним вибором: залишитися на публічній службі, тим самим зазнаючи потенційної небезпеки бути затриманим у разі окупації ворогом населеного пункту, небезпеки для життя та здоров'я у разі здійснення ракетного (артилерійського) обстрілу адміністративної будівлі, або ж залишити службу, виїхати за кордон, почуватися у відносній безпеці. До того ж органи місцевого самоврядування в регіонах, наближених до зони ведення бойових дій, постійно мають вирішувати ряд нових безпекових питань щодо відновлення пошкодженої чи знищеної інфраструктури, організації в таких умовах освітнього процесу, розмінування територій тощо.

Як стверджують окремі науковці, саме здійснення влади має значний вплив на повсякденне життя суспільства. Наприклад, у більшості розвинутих і демократичних країн Західної Європи та Північної Америки публічна служба як на національному, так і на місцевому рівнях визнається почесною та відповідальною діяльністю. Таке ставлення до процесу публічної служби сягає давньої історії державно-правових процесів західних країн. Певною мірою на це вплинуло поширення ідеалу «служіння народу», який включав у себе широкий спектр різноманітних трактувань, здебільшого заснованих на уявленнях про те, як і за якими принципами має здійснюватися публічна служба¹.

Водночас в умовах воєнного стану Україна зіткнулася з викликами, раніше не баченими в світовому контексті, у тому числі у вказаних країнах Західної Європи та Північної Америки. Це, з одного боку, ускладнює процес використання зразків зарубіжного досвіду, а з іншого – окреслює в масштабах цілого світу унікальність набутого вітчизняними органами місцевого самоврядування досвіду реагування на складні безпекові проблеми війни. Це також позначається на суспільному значенні публічної служби в новітніх умовах, що підвищує довіру населення до органів місцевого самоврядування, утверджує у територіальних громадах готовність населення до захисту спільних для громади інтересів і цінностей.

До того ж підвищення суспільного значення служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану пов'язано з загостренням у громадах ряду соціальних проблем внутрішньо-переміщених осіб, ветеранів, військовослужбовців і членів їх сімей тощо.

Подібна ситуація може бути наглядно продемонстрована на прикладі Вінниччини. Згідно з даними Вінницької міської ради «з початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України у

¹ Pavlichenko H., Balamush M., Berezna 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. 342.

Вінницькій громаді станом на 19 лютого 2024 рік зареєстровано 34 488 родин з числа ВПО, в яких налічується 45 630 осіб, з них 10 763 дитини. Наразі 15,3 тис. осіб знято з обліку»¹. До того ж «у 2023 році ВПО надавали матеріальну допомогу, медичні послуги за пільговими тарифами, соціальну підтримку у вигляді продуктових наборів (таких за рік сім'ям ВПО видали 3 493)»². Також відповідно до звіту Вінницької міської ради «ВПО з родин демобілізованих військовослужбовців, членів сімей загиблих (померлих), зниклих безвісти Захисників і Захисниць України отримували муніципальні пільги на медичні стоматологічні послуги із ортопедичної стоматологічної допомоги, компенсацію за самостійно пройдене санаторно-курортне лікування, надання допомоги на поховання загиблих (померлих) внаслідок військової агресії, допомогу на оздоровлення дітей загиблих (померлих), безвісти зниклих Захисників і Захисниць, грошову допомогу на оплату житлово-комунальних послуг, щорічну матеріальну грошову допомогу дітям до Дня святого Миколая, дітям, які йдуть до 1-го класу, а також кошти до Дня пам'яті Захисників України»³.

Ще однією особливістю забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану є взаємопов'язаність останніх з органами державної влади та закладами вищої освіти. Як зазначають науковці, органи місцевого самоврядування при визначенні пріоритетних напрямків розвитку регіонів повинні враховувати різноманітні чинники: географічні, демографічні, кадрові, екологічні, економічні, історико-культурні⁴. Кожен із даних факторів переважно знаходить своє вираження в певній інституції, яка опікується ним та здійснює на нього регулюючий вплив.

У діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану подібна взаємопов'язаність в окремих випадках знаходить своє втілення в прогресивних ініціативах, спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. На Вінниччині до подібних ініціатив слід віднести консультативні онлайн-зустрічі для представників місцевих рад і мешканців територіальних громад Вінницької області у межах взаємодії відділення Юридичної клініки ХНУВС у м. Вінниця з Вінницькою обласною Асоціацією органів місцевого самоврядування та Центрально-Західним управлінням надання безоплатної правничої допомоги Північного міжрегіонального центру з надання безоплатної правничої допомоги.

З вищевказаною особливістю тісно пов'язана та змістовно переплітається з нею така особливість, як інноваційність підходів органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав, свобод та законних

¹ Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у громаду: підсумки засідання Координаційної ради з питань ВПО // Вінницька міська рада: сайт. URL: <https://www.vmr.gov.ua/intehratsiia-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-hromadu-pidsumky-zasidannia-koordinatsiinoi-rady-z-pytan-vpo>.

² Там само.

³ Там само.

⁴ 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). P. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i7.5000>.

інтересів громадян. Як стверджує Ю. М. Кириченко, під час здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх функцій та повноважень вони мають право обирати, в який спосіб їм діяти. Враховуючи те, що у процесі своєї діяльності перед органами місцевого самоврядування постають різноманітні цілі та завдання, отже, й варіанти цих дій можуть бути різними, тобто вони можуть проявлятися в різноманітних формах. З огляду на сказане, неможливо передбачити вичерпний перелік організаційно-правових форм діяльності органів місцевої влади в законодавстві про місцеве самоврядування. Проте багатогранне життя територіальних громад спонукає до постійного пошуку нових і покращення існуючих організаційно-правових засад діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а, отже, і до подальшого удосконалення місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності функціонування його органів і посадових осіб під час вирішення питань місцевого значення»¹.

Нарешті, щоб приймати вказані вище інноваційні рішення, бути готовими до різного роду викликів у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органам місцевого самоврядування необхідно об'єднуватися, на що вони мають передбачені ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження, а саме щодо: «прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін; схвалення угод про європейське об'єднання територіального співробітництва, прийняття рішень про утворення європейського об'єднання територіального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього; прийняття рішень про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; прийняття рішень щодо фінансування діяльності органів міжтериторіального та транскордонного співробітництва»². З огляду на це постає така особливість, як провідна роль обласних асоціацій органів місцевого самоврядування в узагальненні, аналізі та поширенні позитивних практик у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян серед територіальних громад.

Висновки. Таким чином, в умовах воєнного стану перед органами місцевого самоврядування в Україні постала нова безпекова реальність, продовження функціонування в умовах якої потребувало реалізації низки

¹ Кириченко Ю. М. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 290. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/66.pdf.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

управлінських рішень, налагодження партнерства з органами державної влади та громадськістю, що в ході забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян знайшло своє втілення у наступних особливостях: переосмислення під час дії правового режиму воєнного стану суспільного значення публічної служби; взаємопов'язаність з органами державної влади та закладами вищої освіти; інноваційність підходів органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян; провідна роль обласних асоціацій органів місцевого самоврядування в узагальненні, аналізі та поширенні позитивних практик у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян серед територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у громаду: підсумки засідання Координаційної ради з питань ВПО // Вінницька міська рада: сайт. URL: <https://www.vmr.gov.ua/intehratsiia-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-hromadu-pidsumky-zasidannia-koordynatsiinoi-rady-z-pytan-vpo>.
2. Кириченко Ю. М. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 286–290. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/66.pdf.
3. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Вип. 77 (1). С. 117–123.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Хоббі Ю. С. Вплив процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35 (1). С. 105–109.
6. 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). pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.04>.
7. 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.
8. 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). P. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i7.5000>.

Стаття надійшла до редакції 07.03.2024

Vitaliy OI. BURBYKA,

PhD in Law

(Sumy State University, Sumy, Ukraine)

PECULIARITIES OF ENSURING THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

The article considered certain features of ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens by local government bodies in Ukraine under martial law. It is argued that in such conditions there was a rethinking of the social significance of public service, as real risks to the life and health of local government employees (officials), new security issues regarding the restoration of damaged or destroyed infrastructure, the organization of the educational process in such conditions, and the social problems of internally displaced persons, veterans, military personnel and their family members in communities have become more acute. The essence of such a feature as the interconnection of local government bodies in Ukraine under martial law with state authorities and higher education institutions in the course of ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens was considered, and in this context, consultative online meetings for representatives of local councils and residents of territorial communities of Vinnytsia region were studied. Other features include the innovative approaches of local governments and the leading role of regional associations of local governments in generalizing, analyzing, and disseminating positive practices in ensuring the rights, freedoms, and legitimate interests of citizens among territorial communities.

Key words: *features, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, decentralization, local government bodies, martial law.*