

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 2.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.2.12>

УДК 321.01.323.2(477)

О. В. Слобожан,

к. держ. упр., виконавчий директор, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» м. Київ, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0916-0364>

ДІЯЛЬНІСТЬ АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВОЄННИЙ ЧАС

O. Slobozhan,

PhD in Public Administration,

Executive director, All-Ukrainian Association of Local Governments «Association of Ukrainian Cities», Kyiv, Ukraine

ACTIVITIES OF ASSOCIATIONS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN WARTIME

У статті розкриваються умови функціонування територіальних громад, їх органів від початку повномасштабного вторгнення РФ та роль асоціацій органів місцевого самоврядування в цих процесах. Звертається увага на те, що в умовах воєнного стану чітко проявився позитивний вплив реформи децентралізації на спроможність територіальних громад реагувати на сучасні виклики, а також на інститут місцевого

самоврядування в цілому. Зазначено, що з перших днів війни було втрачено комунікацію між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, так як система державного управління не була готова до таких викликів. В цій ситуації важливу роль відіграли асоціації органів місцевого самоврядування, які взяли на себе координацію між муніципалітетами, допомогу у відновленні нормальних умов життязабезпечення громад, а згодом активно долучались до процесів налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та органів державної влади.

The article reveals the conditions of functioning of territorial communities and their bodies since the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation and the role of associations of local self-government bodies in these processes. 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 respond to modern challenges, as well as on the institution of local self-government as a whole, was clearly manifested. It is noted that since the first days of the war, communication between state authorities and local self-government was lost, as the state administration system was not ready for such challenges. In this situation, an important role was played by the associations of local self-government bodies, which undertook coordination between municipalities, assistance in restoring normal life support conditions for communities, and later actively joined the processes of establishing cooperation between local self-government bodies and state authorities. The active position of associations of local self-government bodies was demonstrated in the process of collecting and delivering humanitarian aid to communities that were in the war zone or were surrounded by the organization of aid from European municipalities to Ukrainian communities. In particular, the role of associations of local self-government bodies was manifested in the introduction of changes to the legislation regarding the expansion of the competence of village, settlement, and city heads during the period of martial law, changes in the conditions of creation, order and terms of operation of military

administrations of the settlement, simplification of the procedures for adopting acts of local self-government bodies and village, village and city heads, in particular: upon admission to the service, it is not necessary to hold contests, submit a declaration, conduct a special check, submit a document confirming the level of mastery of the state language (if such an obligation exists), the implementation of these procedures and the submission of documents is postponed to peacetime; the acts of local self-government bodies and their officials were not subject to the requirements regarding the publication of draft acts under the Law of Ukraine «On Access to Public Information», as well as the Laws of Ukraine «On the Basics of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity», «On State Assistance to Entities management».

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, асоціації органів місцевого самоврядування, правовий режим воєнного стану, повноваження, взаємодія, військова адміністрація населеного пункту*

Keywords: *local self-government bodies, associations of local self-government bodies, legal regime of martial law, powers, interaction, military administration of the settlement*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Війна, яку російська федерація розпочала ще у 2014 році і масштабувала 24 лютого 2022 року, є найважчим випробуванням для країни за всю її історію. У цих умовах місцеве самоврядування України відіграє ключову роль у забезпеченні стійкості держави. Місцеві органи влади є найближчими до людей і розуміють їхні потреби. Вони мають досвід і ресурси для вирішення нагальних проблем, а також для швидкої підтримки людей у часи кризи. В такий непростий час органи місцевого самоврядування відчули підтримку своїх дій з боку асоціацій органів місцевого самоврядування. Саме асоціації органів місцевого самоврядування виступили дієвим інструментом участі органів місцевого

самоврядування в прийнятті рішень на національному рівні, більш ефективного здійснення своїх повноважень та відстоювання інтересів і потреб у воєнний час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Серед актуальних на сьогодні питань функціонування органів місцевого самоврядування та організації діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування для забезпечення місцевого розвитку через активний діалог з органами державної влади доцільно виокремити дослідження таких авторів, як: М. Ануфрієв, І. Арутюнян, О. Батанов, Д. Вишневський, І. Добровольська, Б. Калиновський, Т. Кулик, О. Лялюк, А. Муртіщева, М. Габрель, О. Завальний, О. Квасніцька, Р. Кірін, В. Кузнецов, А. Петровських, І. Поповиченко, А. Радкевич, М. Омеляненко, У. Хоменко, В. Шевченко та інші. Однак, залишаються невирішеними окремі питання ролі асоціацій органів місцевого самоврядування у функціонуванні громад, діяльності органів місцевого самоврядування у плануванні відбудови та пошуку ефективних механізмів негайного відновлення територій в умовах воєнного стану.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення ролі, напрямів діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З початку повномасштабного військового вторгнення РФ на територію України процес реформи місцевого самоврядування звичайно ж зупинився. Усі ресурси (як політичні, так і фінансові) країни були направлені на подолання вторгнення, тому питання реформування публічної влади було відкладено. У перші тижні повноцінної війни країна, фактично, втратила комунікацію між органами державної влади

та місцевим самоврядуванням, так як система державного управління не була готова до таких викликів. Природньо, що координацію між муніципалітетами в цей час взяли на себе їх асоціації як структури, що відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» захищають їх інтереси муніципалітетів. Система державного управління виявилася не готова до переходу від умовно мирного життя до функціонування у мовах воєнного стану, хоч такий перехід відбувався досить швидко.

Якщо ще 23 лютого 2022 року держава готувалася діяти в умовах правового режиму надзвичайного стану, про що свідчить прийняття Президентом України Указ «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» №53/2022, то вже 24 лютого 2022 року вона почала жити в умовах правового режиму воєнного стану. Попри те, що країна з 2014 року фактично знаходилася у військовому протистоянні з РФ, на державному рівні не були розроблені практичні алгоритми взаємодії між усіма державними органами влади та органами влади і місцевим самоврядуванням на випадок війни. Зазначений стан речей на передодні вторгнення та у перші його тижні виявив, що у органів місцевого самоврядування, які знаходилися в територіальних громадах на кордоні з РФ, не було навіть загальних рекомендацій від центральних органів виконавчої влади у який спосіб місцеве самоврядування має здійснювати свої функції та тлі загрози вторгнення та вже після самого вторгнення.

На цьому фоні та за запитами місцевого самоврядування Асоціація міст України вже 23 лютого 2022 року розмістило на своєму сайті ознайомчу статтю з порядком введення в Україні правового режиму надзвичайного стану та порядок виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Попри те, що одночасно з введенням в Україні воєнного стану Указом Президента України від 24 лютого 2022 року №68/2022 обласні та районні державні адміністрації були перетворені на відповідні військові адміністрації саме для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, це не вирішило питання для громад, які потрапили в

окупацію, в отриманні чітких алгоритмів дій в таких умовах.

Водночас, Асоціація міст України продовжувала комунікувати з посадовими особами місцевого самоврядування, які залишалися в окупації, але намагалися виконувати свої функції та не отримати звинувачення у державній зраді. Для підтримки посадових осіб місцевого самоврядування Асоціація міст України протягом двох тижнів березня 2022 року надала загальні консультації місцевому самоврядуванню з питань організації дистанційної чи віддаленої роботи, порядку утворення добровольчих формувань територіальних громад, організації роботи в умовах правового режиму воєнного стану, роз'яснення щодо державної зради.

Практично всі органи місцевого самоврядування за координації з асоціаціями долучилися до акції на початку березня 2022 року та звернулись до країн-членів НАТО закрити небо над Україною.

Окупація та бойові дії спричинили в багатьох населених пунктах України гуманітарну катастрофу. В оточених чи напівоточених населених пунктах залишалося тисячі людей, які були позбавлені можливості придбати найнеобхідніші речі для свого виживання. У різні пори року у людей були різні потреби і місцевому самоврядуванню необхідно було швидко підлаштовуватися під такі потреби.

У такій ситуації місцеве самоврядування проявило себе з найкращого боку, показуючи приклади самоорганізації та допомоги одне одному. Так, органи місцевого самоврядування тих територіальних громад, які перебували у більш безпечних регіонах, почали організовувати збір та доставку гуманітарної допомоги тим громадам, які перебували в зоні бойових дій чи були оточені. Оскільки більшість очільників громад мали безпосередній зв'язок один з одним через Асоціацію міст України, узгодження необхідної допомоги займало мінімум часу, а її перелік був найкраще пристосований для потреб кожної конкретної громади.

Окремим видом допомоги, яку надавали органи місцевого самоврядування тилкових громад – це часткове працевлаштування посадових

осіб місцевого самоврядування з окупованих громад та надання їм тимчасового житла.

Серйозним викликом для місцевого самоврядування стало свідоме знищення окупаційними військами комунальної інфраструктури, яка забезпечувала життєдіяльність громадян. Здебільшого від ударів страждали громади в районі бойових дій, але не обійшлося без руйнувань і в тилкових громадах. Попри це, органи місцевого самоврядування через свої асоціації допомагали одне одному і у цій сфері. Територіальні громади, які мали партнерські відносини з муніципалітетами країн Європи, отримували від них різноманітну гуманітарну допомогу, яку частково спрямовували для потреб найбільше постраждалих територіальних громад. Асоціація міст України завдяки підтримці асоціацій муніципалітетів ЄС забезпечила організацію платформ допомоги від європейських муніципалітетів українським громадам. Найвідоміша з них Cities4Cities.

Таким чином місцевому самоврядуванню вдалося забезпечити членів своїх громад самими необхідними речами та послугами у найважчі періоди масованих обстрілів та після деокупації територій.

Той об'єм допомоги, яке надало місцеве самоврядування силами своїх комунальних підприємств, у подоланні наслідків обстрілів, наштовхнуло виконавчу владу на ідею переглянути об'єм повноважень місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту і перекласти більшу частину повноважень у цій сфері саме на місцеве самоврядування.

Так з'явився проєкт Закону України №7255 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту». Зазначеним законопроектом більшість повноважень у сфері цивільного захисту, які визначалися Законом як делеговані для місцевого самоврядування, закріплювалися як власні з відповідним їх фінансуванням з місцевих бюджетів. Асоціація міст України висловлювала свої заперечення з приводу таких новацій, оскільки

законопроект не враховував спроможність місцевих бюджетів фінансувати такий перелік повноважень, відповідно, безпека громадян буде залежати від спроможності місцевих бюджетів. 09 липня 2022 року Верховна Рада України ухвалила відповідний Закон № 2394-IX [1].

Таким чином держава частково переклала свою відповідальність за безпеку людей на місцеве самоврядування, що у подальшому стало наслідком для звинувачень місцевого самоврядування у бездіяльності у питаннях цивільного захисту.

Першою важливою дією, яка мала пряме відношення до місцевого самоврядування, стало утворення Указом Президента України від 24 лютого 2022 року №68/2022 обласних та районних військових адміністрацій на базі відповідних обласних та районних державних адміністрацій, Київської міської військової адміністрації на базі Київської міської державної адміністрації [2].

Першою військовою адміністрацією населеного пункту (далі – ВАНП) стала Гостомельська селищна військова адміністрація Бучанського району Київської області, утворена Указом Президента України від 21 березня 2022 року № 156/2022. Причиною її утворення стала загибель селищного голови. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у чинній та той час редакції відповідна ВАНП повністю перебрала на себе всі повноваження органів місцевого самоврядування. Вже цей перший випадок показав проблемність як відповідних норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» так і першої практики його застосування. Найбільш очевидними стали проблеми:

- доцільності раптового переходу всіх повноважень органів місцевого самоврядування до ВАНП (по суті припинення місцевого самоврядування);
- відсутності належного перехідного періоду, передачі справ від органів місцевого самоврядування до ВАНП;
- неврегульованості положення наявних органів місцевого самоврядування та їх працівників;

– обґрунтованості запровадження ВАНП у разі відсутності лише голови і працездатності відповідної ради та її виконавчих органів.

Наступним кроком стало утворення ВАНП на базі військово-цивільних адміністрацій населених пунктів Донецької та Луганської областей указами Президента України від 30 березня 2022 року № 188/2022, від 31 березня 2022 року № 192/2022.

Перший досвід застосування Закону України «Про правовий режим воєнного стану» мав наслідком внесення за ініціативи Асоціації міст України змін до нього Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [3]. Асоціації міст України на основі аналізу практики роботи 1470 громад запропонувала наступні законодавчі положення, які знайшли відображення в Законі:

1. Розширення компетенції сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану.

Головам були надані одноособові повноваження з прийняття рішень щодо:

– звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;

– обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;

– демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей;

– передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

• створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;

• боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

• поводження з небезпечними відходами.

2. Зміна умов створення, порядок і строк діяльності ВАНП.

– умовами створення ВАНП стало нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень;

– ВАНП почали створюватися в межах територій територіальних громад (раніше – лише населених пунктів);

– начальником ВАНП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова;

– ВАНП набував повноважень органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів лише після прийняття відповідного рішення Верховною Радою України;

– діяльність ВАНП встановлювалася не довше періоду дії військового стану і 30 днів після (раніше до наступних виборів).

3. Спрощення процедур прийняття актів органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів.

– при прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку), здійснення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час;

– на акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не поширювалися вимоги щодо оприлюднення проєктів актів за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [4].

На початку створення ВАНП не було масовим. Характерно, що території Житомирської, Київської, Миколаївської, Сумської та Чернігівської областей, які швидко були звільнені від окупації були одиничні випадки утворення ВАНП. З липня по грудень 2022 року ВАНП масово було утворено у

Донецькій, Луганській, Херсонській, Харківській областях та територіях, які сильно постраждали від воєнних дій, були під окупацією. У Запорізькій області ВАНП запроваджувалися, але не на всіх окупованих територіях.

При запровадженні ВАНП не виникало питань про належність підстав їх запровадження з огляду на їх окупацію, масову евакуацію та втрату працездатності органів місцевого самоврядування (крім Гостомельської селищної громади). Хоча характерною особливістю їх запровадження була відсутність у відкритому доступі інформації про наявність підстав, передбачених абзацом першим частини першої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження.

Верховна Рада України по всіх ВАНП прийняла постанови про здійснення їх начальниками повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Перевірка наявності вказаних підстав для утворення ВАНП Парламентом теж відкрито не встановлювалася, хоча при запровадженні такої норми передбачалася саме така логіка діяльності Парламенту.

Важливою зміною стало внесення до Закону України «Про запобігання корупції» змін Законом України № 2381-IX від 08.07.2022, які передбачали зняття з посадових осіб місцевого самоврядування обмеження на зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо такі особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою. Однак це положення містило суперечливі обмеження:

– воно не поширювалося на посадових осіб, посади яких віднесені до першої - третьої категорій;

– працевлаштування допускалося лише в юридичних особах приватного права або фізичними особами - підприємцями, стосовно яких такі посадові особи місцевого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців (найбільш очевидне працевлаштування в юридичних особах приватного права, зокрема інших органів місцевого самоврядування, не допускалося) [5].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, важливо зазначити, що незважаючи на складні виклики воєнного стану в Україні, інститут місцевого самоврядування продовжує функціонувати і розвиватись. Не менш важливим на сьогодні є активізація взаємодії між органами місцевого самоврядування, асоціаціями органів місцевого самоврядування, органами державної влади, інститутами громадянського суспільства. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, що існують в громадах. У свою чергу, роль асоціацій органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану полягає в координації між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, розробці та просуванні законодавчих ініціатив щодо організації роботи громад, забезпеченні зв'язків з муніципалітетами інших країн для надання гуманітарної допомоги.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту : Закон України від 09.07.2022 2394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text>
2. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
4. Офіційний сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». URL: <https://auc.org.ua/>
5. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine “On the introduction of amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the clarification of the powers of the subjects of civil protection and the implementation of the norms of international humanitarian law in the field of civil protection”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text> (Accessed 30 Jan 2024).
2. President of Ukraine (2022), Decree “About the formation of military administrations”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (Accessed 30 Jan 2024).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine “On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (Accessed 30 Jan 2024).
4. Association of cities of Ukraine (2024), available at: <https://auc.org.ua/> (Accessed 30 Jan 2024).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine “On amendments to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" regarding the specifics of the application of legislation in the field of corruption prevention in martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text> (Accessed 30 Jan 2024).

Стаття надійшла до редакції 12.02.2024 р.