

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.9>

## РОБОТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

**Миколюк А. В.** – кандидат політичних наук,  
доцент кафедри державного управління  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0003-1198-2110

Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх українців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій.

Після вторгнення ворога було видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також органах місцевого самоврядування. Першочерговим завданням стало забезпечення максимальної підтримки та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад.

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування. Позитивною практикою стала підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади.

Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, децентралізація, повноваження, воєнний стан, територіальна громада.

### **Mikolyuk A. V. Functioning of local governments during martial law**

The war changed all the rules and norms, posed new challenges and provoked a number of crises that seriously complicate the functioning of the state. And last but not least, this applies to local governments, which are responsible for meeting the needs of the community. However, when martial law was imposed in Ukraine in the first hours of the large-scale war and the lives of all Ukrainians changed at the same time, decentralization of power and experience in overcoming crises during the COVID-19 pandemic allowed state and self-government institutions to remain high.

After the enemy's invasion, the Decree of the President of Ukraine was issued to establish defense councils at the regional and Kyiv city state administrations, as well as local governments. The priority was to provide maximum support and assistance to the military command in the introduction and implementation of measures of martial law. Local self-government in Ukraine has demonstrated a significant level of efficiency in operating under martial law. If a number of complex problems need to be solved at the same time, the effectiveness of interaction

*between public authorities, local community leaders and representatives of public and volunteer organizations remains high, which avoids sharp crises in the process of ensuring the livelihood of communities.*

*At the same time, active work is still underway to improve the regulatory framework governing local self-government. Municipality. Positive practice was the support of local governments of public initiatives, projects, cooperation with volunteers, international and non-governmental organizations that are designed to solve community problems.*

*This once again demonstrates that local self-government is an important element that supports the functioning of the state as a whole. The experience gained by Ukraine during the war clearly illustrated a number of advantages of stimulating the self-organization of the population over the centralization of government.*

**Key words:** *local self-government, decentralization, powers, martial law, territorial community.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні вся Україна опинилась в ситуації, коли обставини можуть змінитись щохвилини і потрібно бути готовим до найбільш кризових умов роботи. Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Саме від ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить те, наскільки життєспроможним буде населений пункт в умовах військової агресії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Функціонування органів місцевого самоврядування стало предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: О. Баганова, М. Баймуратова, Л. Бориславського, П. Біленчука, І. Грицяка, М. Драгоманова, О. Євтушенка, Н. Камінської, В. Кампо, І. Козюри, В. Куйбіди, В. Наконечного, Н. Наталенко, А. Некряча, М. Оніщука, Ю. Панейко, Р. Плюща, Б. Руснака, Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна, А. Васильчикова, В. Лешкова та інших.

**Мета дослідження.** Метою статті є дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в умовах військового стану.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, ми маємо розуміти вихідні умови функціонування місцевого самоврядування нашої країни до війни. Система місцевого самоврядування України є поняттям складним і комплексним, воно включає в себе цілий ряд елементів. Під терміном «система місцевого самоврядування» ми розуміємо сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад. Таке визначення закріплене в ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування [2, с. 125].

Ця система є обширною та включає в себе цілий ряд елементів: територіальні громади, ради (сільську, селищну, міську), голови цих рад (сільського, селищного, міського), виконавчі органи цих рад (сільської, селищної, міської), районні та обласні ради (створені для представлення спільних інтересів декількох територіальних громад сіл, селищ, міст), районні ради міст з районним поділом та органи самоорганізації населення. З 2014 і по нинішній день місцеве самоврядування трансформується в рамках реформи децентралізації влади в Україні.

Децентралізація – «процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування» [9, с. 26]. Ця реформа покликана налагодити безперервну та ефективну комунікацію між владою та громадою, наблизити їх одне до одного та залучити жителів громади до безпосереднього управління державними справами, створивши нову

децентралізовану національну модель місцевого самоврядування. Це можливо за рахунок передачі на місця більшої кількості владних повноважень та достатніх ресурсів для їх реалізації. З визначеної вище мети децентралізації, випливає, що основою для її впровадження має стати сильна та ефективна система місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування визначається Статтею 140 Конституції України як «право 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 і законів України» [3].

Децентралізація допомогла об'єднати сільські, селищні і міські ради, створивши сильні територіальні громади з більшими ресурсами та, відповідно, здатністю до автономії. І, в умовах війни ця реформа дійсно проявила свої позитивні моменти, дозволивши населеним пунктам спільно справлятися з проблемами, які сьогодні постають як ніколи гостро: міграція населення, продовольче забезпечення, відновлення інфраструктури, тощо. Децентралізована система дозволяє в повному обсязі реалізувати інтереси населення через функції та повноваження місцевої влади. Крім того, місцеві жителі цілий ряд проблем наразі здатні вирішити самостійно, не очікуючи розпоряджень від центральної влади, яка наразі повністю сконцентрована на протистоянні агресору. Що виправдовує загальну мету впровадження реформи: сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування [8, с. 63-67.]. Це дає нам можливість говорити про успішне функціонування новоствореної системи, адже «тільки створення адміністративних одиниць, що наділені чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю, дадуть можливість побудувати дієвий децентралізований державний сектор», як стверджує в своїй роботі Д. Кіріка [4, с. 26].

І ці результати є лише проміжними успіхами децентралізації, адже, як вказано в «Аналітичному звіті за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні», реформа ще не є повністю завершеною і потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих [1].

Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх українців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій.

Після вторгнення ворога було видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також органах місцевого самоврядування. Першочерговим завданням стало забезпечення максимальної підтримки та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Окремо було регламентовано створення військово-цивільних адміністрацій на територіях де велися активні бої. Це дозволило місцевому самоврядуванню «перейти на воєнні рейки» та продовжити свою роботу.

Згідно з ч. 2 ст. 9 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

«Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом» [7].

В свою чергу, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати наступні заходи правового режиму воєнного стану:

- 1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів державного значення;
- 2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб;
- 3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств;
- 4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності;
- 5) запроваджувати комендантську годину;
- 6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду;
- 7) перевіряти документи у осіб;
- 8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- 9) регулювати роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації...;
- 10) та інше[7].

В умовах війни органи місцевого самоврядування отримали декілька додаткових задач, які вони мали виконувати. По-перше, органи місцевого самоврядування мали налагодити близьку співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодити порядок роботи та, за потреби, погодити перерозподіл окремих повноважень. Така система дозволила в короткий термін організувати оборону населених пунктів та забезпечити всі необхідні для цього ресурси, активно доносити актуальну інформацію до населення, щоб зберегти життя та здоров'я громадян.

По-друге, великим фронтом робіт для органів місцевого самоврядування стала робота з внутрішньо переміщеними особами. Особливо це стосується відносно спокійних регіонів країни біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Необхідно було забезпечити: реєстрацію відповідного статусу ВПО, видачу довідок, розміщення та роздачу гуманітарної допомоги, оформлення виплат, тощо.

По-третє, окремої уваги заслуговує питання роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для роз'яснення конкретного алгоритму дій у ситуації окупації Офіс підтримки реформи децентралізації Мінрегіону ініціював роботу відповідної правової групи, яка розробила персоналізовані рекомендації щодо можливих дій і рішень в залежності від обставин в яких опинилася громада. Перш за все, органам місцевого самоврядування рекомендували проаналізувати інформацію, яка розміщена на їх ресурсах у відкритому доступі та закрити ту інформацію, яку може використати ворог (дані земельних ділянок, містобудівна документація, тощо) [5].

Доволі активно адаптується до нових умов і нормативно-правова база, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Так, парламент прийняв законопроект № 7153 (спрошує функціонування місцевого самоврядування та Уряду

у період воєнного стану), також прийнято за основу законопроект № 7269 про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» що регламентує функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Останній передбачає спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМС, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки. Враховуючи активну міграцію населення, кадрові питання актуалізуються особливо, адже без достатньої кількості працівників неможливо забезпечити нормальне функціонування населеного пункту.

Також, варто зазначити, що в умовах впровадження воєнного стану в країні суттєво розширюються стандартні повноваження місцевого самоврядування:

1. Збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади, який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.

2. Сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.

3. За умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної сільської міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації.

4. Кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, не подає:

- е-декларацію особи;
- документ рівня володіння державною мовою;
- не проводяться перевірки за ЗУ «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

5. В умовах воєнного стану у виключних випадках звільнення осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови, начальника військової адміністрації, може здійснюватися у разі:

- невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника;
- зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах;
- іншої зміни істотних умов праці.

Таке звільнення здійснюється без дотримання вимог законодавства про працю щодо:

- попередження про наступне вивільнення;
- переважного права на залишення на роботі;
- отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника);
- неприпустимості звільнення окремих категорій осіб».

7. Повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація.

8. Обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальні громади, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними [7].

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування.

Позитивною практикою є підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади. Серед провідних – ініціатива «Сади Перемоги». Проєкт створення муніципальних городів, які дозволяють мінімізувати наслідки продовольчої кризи. А також програма «Будуємо Україну Разом», за якою волонтери долучаються до відновлення зруйнованих міст. Наразі органи місцевого самоврядування вже своїми силами обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.

Підтримують українських колег також і представники місцевого самоврядування країн-побратимів. Крім локальних проєктів та гуманітарної допомоги варто відмітити ще Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру» в рамках якого відбувався обмін досвідом та вироблення конкретних рішень щодо актуальних наразі для України проблем. До проєкту долучились представники місцевого самоврядування Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії та Словаччини. Для ефективної підтримки українських міст Радою Європи було ініційовано створення онлайн-платформи Cities4Cities, яка збирає потреби та пропозиції від органів місцевого самоврядування та допомагає налагодити співпрацю щодо їх задоволення.

**Висновки.** Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенні в 2014–2021 роках реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів.

Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>
2. Європейська Хартія регіональної демократії : наук.-практ. коментар / [авт.-уклад. : Т. М. Безверхнюк, та ін.]. Асоціація дослідників держ. упр. Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.
3. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління, 2018. URL: <http://samooorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>
4. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 26–28. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2021/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf)
5. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни [Електронний ресурс] : Офіційний сайт реформи децентралізації влади – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14615>

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 20.12.19 №157-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19>

7. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закону України № 2259-IX від 12.05.2022. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

8. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3–46. С. 63–67.

9. Чернопиский П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.

#### REFERENCES:

1. Analytichnyy zvit za rezul'tatamy otsynuyuvannya efektyvnosti zastosuvannya okremykh zakonodavchykh aktiv shchodo detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini (2021) [Analytical report on the results of evaluating the effectiveness of certain legislative acts on decentralization of power in Ukraine]. Retrieved from: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> (accessed 4 May 2021)

2. Bezverkhnyuk T. (2008) *Yevropeys'ka Khartiya rehional'noyi demokratiyi : nauk.-prakt. komentar* [European Charter for Regional Democracy: scientific-practical. comment]. Association of State Researchers. Odessa : HOBBIT PLUS, 2008. 186 p.

3. Kalashnikova O., Krupnyk A. (2018) Problemy provedennya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta rozvytku mistsevoyi demokratiyi v umovakh novoyi systemy derzhavnoho upravlinnya [Problems of reforming local self-government and development of local democracy in the new system of public administration] / Retrieved from: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demosta> (accessed 4 May 2021)

4. Kirika D. (2021) Problemy demokratychnoyi transformatsiyi derzhavnoyi vlady v Ukrayini. [Problems of democratic transformation of state power in Ukraine.] *Legal scientific electronic journal*. 2021. № 2. P. 26-28. Retrieved from: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2021/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf) (accessed 4 May 2021)

5. Orhanam mistsevoho samovryaduvannya radyat' zakryty informatsiyu na chas viyny (2022) [Local governments are advised to close the information during the war] Official site of decentralization reform. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/14615> (accessed 4 May 2021)

6. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad. [About voluntary association of territorial communities.] Law of Ukraine of 20.12.19 №157-VIII. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (accessed 4 May 2021)

7. Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu [On the legal regime of martial law] Law of Ukraine № 2259-IX of 12.05.2022. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (accessed 4 May 2021)

8. Pukhtinsky M. (2016) Transformatsiya systemy mistsevoho samovryaduvannya v konteksti realizatsiyi mizhnarodno-pravovykh standartiv mistsevoyi demokratiyi. [Transformation of the system of local self-government in the context of realization of international legal standards of local democracy]. *Bulletin of the APSVT*. № 3–4. Pp. 63–67.

9. Chornopysky P. (2018) Detsentralizatsiya vlady v Ukrayini: konstytutsiyno-pravovyy aspekt [Decentralization of power in Ukraine: constitutional and legal aspect]. Kharkiv, 2018. 235 p.