

SWOT АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Слободяник Т. М.

ВСТУП

Реформа місцевого самоврядування є важливою складовою на шляху України до Європейського Союзу, оскільки на сьогодні ключовою тенденцією європейської політики у зазначеній сфері є побудова Європи регіонів, що зміщує акценти у сторони децентралізації.

Прозоре та підзвітне державне управління є надважливою передумовою європейської інтеграції України, без якої з упевненістю можна сказати, що неможливо побудувати сильну, демократичну та європейську державу. Реформа у сфері державного управління за своєю природою є фундаментальною для просування й впровадження всіх інших реформ, що значно актуалізує представлене дослідження.

Принципи державного управління SIGMA, які ґрунтуються на практиці врядування у країнах Європейського Союзу та є основою для оцінювання спроможності державного управління країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу, є основоположними для реформи у сфері державного управління в Україні. Кожний принцип має бути спрямований на конкретну мету та задачу, які необхідно розв'язати для модернізації державного управління та його приведення у відповідність до загальноєвропейських вимог. Проведення реформи у сфері державного управління, яка має забезпечити ефективну прозорість і спроможність у роботі державних інституцій, є надважливим для європейської інтеграції України та підтримки післявоєнного відновлення.

Під час війни державне управління зіштовхнулось із серйозними проблемами, а саме: 3% державних службовців перебувають за кордоном, 16,3% змінили своє місцезнаходження як внутрішньопереміщені особи, 9,1% державних службовців перебувають на простоті¹.

¹ Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану : результати опитування. Національне агентство України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/news/organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-oplata-praci-v-umovah-voyennogo-stanu-rezultati-opituvannya> (дата звернення: 23.02.2024).

Водночас, скорочено фінансування державного апарату, зокрема, заробітної платні державних службовців на 10–15%. Значне переміщення населення, обмеження на виконання своїх функцій на тимчасово окупованих територіях і складнощі з доступом до робочих місць призвели до зміни переліку й обсягів виконуваних функцій. Зазнала значних руйнувань матеріально-технічна база органів державної влади. Здійснені кібератаки на органи державної влади, включно з державними реєстрами та персональними даними громадян.

Незважаючи на це, зміни, які впроваджені у зазначеній сфері за останні роки, вможливили належне функціонування державного управління в умовах війни. Більша частина державних службовців продовжує виконувати свої функції, зокрема, у дистанційному режимі. Вони продовжують отримувати заробітну платню. Центри надання адміністративних послуг продовжують працювати та надавати послуги. У Верховній Раді України відбуваються засідання у рамках пленарного засідання, яке розпочалося 24 лютого 2022 року. Парламент збирався 11 разів протягом перших трьох місяців війни та було прийнято 112 законів. Кабінет Міністрів України від початку вторгнення прийняв 511 постанов і 281 розпорядження. Також було відновлено доступ до державних реєстрів, які були тимчасово закриті з питань безпеки. Громадяни, включно з переміщеними особами, мають доступ до електронних послуг через застосунок ДІА.

Процес відновлення у сфері державного управління має ґрунтуватися на практиках і принципах країн Європейського Союзу та програми SIGMA та бути спрямованим на створення спроможної системи державного управління, як основи для сталого й ефективного функціонування держави й інтеграції України до Європейського Союзу.

Отже, метою впровадження реформи у сфері державного управління є: побудова спроможної сервісної та цифрової держави в Україні шляхом забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування, яка захищає інтереси громадян, сталості та безперервності роботи державних інституцій, прозорості та спроможності виконання заходів із відновлення України від наслідків війни та реалізації політики, яка спрямована на набуття членства у Європейському Союзі.

Для досягнення зазначеної мети передбачено виконання низки завдань за двома напрямками: місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування. Очікуваний ефект від впровадження реформи у сфері державного управління за кожним напрямком:

місцеві органи виконавчої влади:

– актуалізація й оновлення сфери діяльності обласних і районних державних адміністрацій відповідно до вимог післявоєнного періоду;

- встановлення якісної взаємодії та комунікації місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади;
- зростання професійного рівня співробітників місцевих державних адміністрацій;
- урегулювання правового статусу керівників місцевих органів виконавчої влади;
- надання послуг належної якості населенню у післявоєнний і наступний періоди.

місьцеве самоврядування:

- впровадження спроможної системи органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави, яка має належно виконувати покладені на неї функції, бути стійкою до періодичних криз і раптових загроз, а також адекватно реагувати на виклики та користуватися довірою місцевого населення;
- виконання публічних функцій забезпечене достатнім фінансуванням, а повноваження належно розподілені за рівнями та суб'єктами публічного врядування, що вможливує підвищення якості надання послуг місцевому населенню, ефективно використання обмежених фінансів і прискорення розвитку територій;
- публічна служба на місцевому рівні буде оптимізованою, цифровізованою й орієнтованою на результати, а отже спрямованою на досягнення максимальної ефективності;
- виборчі процедури на місцевому рівні будуть адаптовані до завдань післявоєнного періоду, а сама виборча система буде без прив'язки до кількості населення, що вможливить більш збалансоване відображення потреб місцевого населення.

Система державного управління в умовах воєнного та післявоєнного періодів фіксує спроможність держави ефективно реагувати на виклики та забезпечувати розвиток у різних сферах діяльності. Не менш важливою є спроможність продовжувати реформи, які спрямовані на наближення України законодавства Європейського Союзу, що є ключовим завданням у контексті статусу України як асоційованого члена та кандидата до Європейського Союзу. Реалізація комплексних заходів у сфері місцевого самоврядування покликана забезпечити ефективний післявоєнний розвиток і послідовну інтеграцію всіх галузей до вимог і стандартів Європейського Союзу.

Тому представлено дослідження розглядає реформування у сфері місцевого самоврядування у контексті як євроінтеграційних процесів, так і в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні.

1. Концептуальні засади реформи органів місцевого самоврядування як складової євроінтеграції

Реформа органів місцевого самоврядування

За останні вісім років місцеве самоврядування в Україні було суттєво переосмислене. У 2020 році в Україні було запроваджено сучасний адміністративно-територіальний устрій, у рамках якого більше 11000 сільських, селищних і міських рад замінили 1470 спроможних об'єднаних територіальних громад на базовому рівні, а 490 районів оптимізовано на субрегіональному рівні й утворено 136 районів. Місцеве самоврядування отримало більші повноваження, перейняло відповідальність і збільшило власні фінансові ресурси задля ефективнішого вирішення місцевих проблем². Отже, місцеві послуги стали доступнішими, місцева влада є більш демократичною та підзвітною, а інтенсивний місцевий розвиток і добробут населення – ключовими пріоритетами.

Зазначений підхід ґрунтується на кращих європейських практиках, а загальна рамка місцевого самоврядування в Україні повністю відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У лютому 2022 року Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найкращих українських реформ. Водночас, окремі реформи місцевого самоврядування ще не завершені. Не зважаючи на значний прогрес, система все ще має хронічні проблеми, які перешкоджають інтенсивному розвитку місцевого самоврядування. Ба більше, деякі територіальні громади та райони, їхні конфігурації, стали результатом політичних компромісів як невід'ємної частини політичного процесу, що на той момент було правильним рішенням, оскільки переваги загальної оптимізації системи значно переважували недоліки від некоректності окремих конфігурацій. Водночас, повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України як значно загострила проблеми, які роками існували у місцевому самоврядуванні, так і проявила ті конструктивні недоліки, які були штучно законсервовані у 2020 році.

Отже, виокремо чотири ключові напрямки, реалізація яких безпосередньо залежить від доопрацювання й ухвалення вже наявних законопроектів, а також від ефективного виконання поставлених завдань різними рівнями та гілками влади у тісній координації між собою.

² Слободяник, Т. М., Сергієнко, А. С., Літвяков, Е. М. (2023). Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 4. С. 418–420.

1. Недостатній рівень спроможності окремих територіальних громад і районів значно загострився у зв'язку з масштабними внутрішніми переміщеннями населення, значними uszkodженнями та руйнуваннями об'єктів критичної, підприємницької та соціальної інфраструктури, високими показниками міграції до сусідніх країн і релокацією підприємств.

Вирішення зазначеної проблеми полягає в оновленні адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням поточних викликів, які постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також упровадженні інформаційно-аналітичної системи моніторингу статистичних й адміністративних показників функціонування територіальних громад, районів і регіонів у режимі реального часу.

Ця робота частково перетинається з питаннями регіонального розвитку, організації державної виконавчої влади на місцевому рівні та питаннями правового регулювання у рамках земельного законодавства.

2. Нечіткий розподіл повноважень між місцевим самоврядуванням і державою за їхньою природою та відсутність достатніх фінансових ресурсів є хронічними проблемами, які характеризують систему функціонування органів публічного врядування в Україні з моменту відновлення її незалежності.

Більше 20 років професійне співтовариство, державні чиновники різних рівнів, парламентарії різних скликань, місцеві еліти та донорські організації, які опікуються питаннями місцевого самоврядування, однак не вдумалися до необхідності роботи над якісним, повноцінним і вичерпним розмежуванням повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, передбачивши для цього достатні фінансові ресурси.

Нечіткість і нерозмежованість таких повноважень, їхнє дублювання між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади сприяють відсутності розуміння їхньої природи «делегування» повноважень, їхньої справжньої «вартості» та доцільності належної фінансової підтримки у рамках обмежених фінансових ресурсів. Це, у свою чергу, негативно позначається на якості надання публічних послуг, сприяє конфліктам компетенцій між органами публічної влади та неефективному виконанням ними своїх повноважень.

У зв'язку з цим необхідне визначення вичерпного переліку повноважень за їхньою природою, правильне розмежування повноважень між органами публічної влади, затвердження державних нормативів і стандартів в описовій і вартісній формі за кожним повноваженням у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну

одиницю, а також забезпечення належного фінансування делегованих повноважень. Щодо останнього то необхідно вдосконалити формулу фінансового вирівнювання, змінити принцип зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів тощо.

3. Недостатній професійний службовців органів місцевого самоврядування, низька привабливість публічної служби та відсутність соціальної довіри до корпусу працівників місцевого самоврядування значно впливають на потенціал територіальних громад і їхній розвиток. Ба більше, недосконалість системи оплати праці (наприклад, заполітизованість і суб'єктивність, які притаманні цьому процесу) та націленість службовців органів місцевого самоврядування на процес, а не на результат, з яким мають бути пов'язані стимулюючі та заохочувальні надбавки, суттєво посилюють дисбаланс у системі служби в органах місцевого самоврядування та погіршують якість надання послуг, що безумовно впливає на привабливість публічної служби та довіру до державних інституцій загалом.

У цьому контексті необхідно поступово змінювати парадигму професійного розвитку службовців органів місцевого самоврядування, впровадити дієву й ефективну систему навчання та просування кадрів, створити сприятливі та привабливі умови праці на публічній службі, таким чином відновивши довіру та престиж державної служби. Для досягнення цієї мети необхідно впровадити сучасні інструменти управління людськими ресурсами у системі службовців органів місцевого самоврядування, сформувати справедливий і відкритий конкурс із найму на посади, створити гнучку систему професійного розвитку, створити сприятливий бренд роботодавця в особі місцевого самоврядування, та, зрештою, перейти до концепції публічного службовця, яка органічно поєднує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Діяльність за цим напрямком безпосередньо перетинається із заходами з реформування центральних органів виконавчої влади й удосконалення правових засад функціонування корпусу працівників місцевого самоврядування.

4. Незважаючи на відносно нещодавнє оновлення виборчого законодавства у вигляді ухвалення Виборчого кодексу та перші місцеві вибори за новою територіальною основою, які відбулися на всій території України наприкінці 2020 року, практика виборчого процесу вказує про недосконалість правового регулювання проведення місцевих виборів, які тільки посилюються на фоні викликів воєнного часу.

Такими викликами є, зокрема, збільшення площі тимчасово окупованих територій України й активні бойові дії на багатьох із них, масові переміщення населення, яке впливає на соціально-демографічні

характеристики територіальних громад, недостатня представленість мешканців віддалених населених пунктів громади у представницьких органах, непристосованість деяких виборчих норм до умов після-воєнного відновлення у частині проведення позачергових або проміжних місцевих виборів і діджиталізації виборчого процесу загалом.

Відповідно, необхідно вдосконалити виборчу систему місцевих виборів, а саме: встановити підстави для відмови у проведенні виборів через відсутність належних заходів безпеки, визначити процедуру призначення позачергових місцевих виборів, механізми участі українських громадян у них задля забезпечення збалансованого представництва всіх територіальних громад, а також професіоналізації та деполітизації членів виборчих комісій тощо.

Ба більше, історія українського демократизму характеризується негативною практикою зміни правил «гри» виборчого процесу безпосередньо перед датою проведення виборів. На місцевому рівні ця проблема поглиблюється у зв'язку з тим, що місцеві вибори зазвичай привертають мало уваги зі сторони населення, а отже мешканці менше обізнані щодо специфіки виборчої системи на місцях. З іншої сторони, на практиці саме місцева влада вирішує більшість побутових проблем і питань населення та задовольняє їхні повсякденні потреби.

У зв'язку з цим уперше за всю історію незалежності України пропонується вдосконалити виборчу систему на місцевому рівні заздалегідь, задовго до чергових місцевих виборів, які заплановані на 2025 рік. Це необхідно для того, щоб усі суб'єкти виборчого процесу належно підготувалися, було проведено інформаційну кампанію серед населення та значно підвищився професійний рівень членів виборчих комісій усіх рівнів.

Очікувані ефекти від реалізації

В Україні буде спроможну систему органів місцевого самоврядування на всіх рівнях державного адміністративно-регіонального устрою, яка належно виконує публічні функції, протистоїть періодичним кризам і раптовим загрозам, своєчасно й адекватно реагує на виклики та користуються довірою місцевого населення.

Виконання публічних функцій фінансується на достатньому рівні, а повноваження правильно розподілені між різними рівнями та структурами публічного врядування, завдяки чому підвищується якість надання послуг населенню й ефективно використовуються обмежені грошові кошти, а територія швидко розвивається.

Публічна служба на місцевому рівні оптимізована, цифровізована й орієнтована на результат, а отже спрямована на досягнення ключових показників ефективності у найкоротший термін за мінімальних витрат державних ресурсів.

Виборчі процедури на місцевому рівні адаптовані до викликів післявоєнного відновлення, виборча система не прив'язана до кількості населення, що вможливило більш цілеспрямовано та збалансовано відображати їхні потреби, зокрема, й мешканців віддалених населених пунктів територіальних громад, а члени виборчих комісій є професіоналами, що загалом забезпечує високий рівень якості проведення місцевих виборів і гарантує місцеве демократичне управління відповідно до кращих європейських стандартів.

Ключові проблеми та цілі

1) Проблема: низький рівень спроможності деяких територіальних громад і районів, який поглибився через повномасштабну війну.

Ціль: оновлення адміністративно-територіального устрою з урахуванням поточних викликів, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади в умовах дії правового режиму воєнного стану.

2) Проблема: Нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та держави за їхньою природою та відсутність належних фінансових ресурсів.

Ціль: установити розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, врахувавши надання достатнього фінансового ресурсу для його виконання.

3) Проблема: недостатній професійний рівень службовців на місцях, низька привабливість публічної служби, відсутність довіри до корпусу працівників місцевого самоврядування.

Ціль: упровадити дієву й ефективну систему навчання та просування кадрів і створення привабливих і сприятливих умов праці для державних службовців.

4) Проблема: недосконалість виборчого процесу на місцевому рівні під час постійних криз.

Ціль: удосконалити виборчу систему для місцевих виборів у частині встановлення підстав їхнього непроведення за відсутності належного рівня безпеки та призначення позачергових місцевих виборів.

Реформа ОДА, РДА

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України вимагає пошуку найефективніших форм і способів здійснення державного управління, забезпечення безперервної роботи всіх

місцевих інституцій, гарантування захисту прав людини у складних умовах воєнного та післявоєнного часу³.

Війна в Україні призвела до руйнування виробничої, комунальної, медичної, соціальної та транспортної інфраструктури, житла, а також інфраструктури енергетики та зв'язку, що спричинило складнощі з реалізації національних і регіональних програм культурного та соціально-економічного розвитку, а також програм охорони довкілля тощо. Під час дії правового режиму воєнного стану в Україні конституційно визначена система місцевих органів виконавчої влади була змінена на військовій державній адміністрації.

За цих умов органам державної влади й органам місцевого самоврядування необхідно взаємодіяти задля забезпечення ефективного здійснення ними своїх повноважень протягом усього воєнного та післявоєнного часу.

Під час післявоєнного періоду відбудови та модернізації країни необхідно продовжити процеси вдосконалення здійснення державного управління на місцевому рівні на засадах децентралізації, що зумовлює нову «якість» й оновлений зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Поєднання зусиль зазначених органів, тобто їхня спільна діяльність, є важливою умовою, а також засобом реалізації демократичного та децентралізованого територіального управління й умовою належного врядування у контексті цілей і завдань європейської інтеграції України.

Водночас, актуальною є гармонізація тенденцій централізації та децентралізації у зв'язку із ситуацією воєнного та післявоєнного часу та викликами у сфері національної безпеки й оборони; зміна алгоритму виконання місцевими органами виконавчої влади своїх функцій таким чином, щоби пріоритетними були функції, які зумовлені викликами у сфері національної безпеки й оборони; зростання рівня професіоналізму працівників місцевих державних адміністрацій; забезпечення відповідності заробітної платні їхніх працівників обсягу повноважень.

Оптимізація механізму надання адміністративних послуг населенню, включно з децентралізацією у вигляді делегування повноважень місцевим органам влади з надання адміністративних послуг і забезпеченням відповідними ресурсами також залишається важливим завданням.

Отже, виокремимо три ключові напрямки, реалізація яких безпосередньо залежить від доопрацювання й ухвалення вже наявних законопроектів, актів Кабінету Міністрів України, а також від

³ Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf> (дата звернення: 23.02.2024).

ефективного виконання поставлених завдань різними рівнями та гілками влади у тісній координації між собою.

1. Повноваження обласних і районних державних адміністрацій розбалансовані і недосконалі для викликів післявоєнного часу.

Розв'язання зазначеної проблеми полягає у розширенні та корегуванні повноважень місцевих державних адміністрацій у післявоєнний час, зокрема, мають ураховуватися особливості територій, у яких діють відповідні органи виконавчої влади, наприклад, прифронтові, тиллові, окуповані та деокуповані).

Водночас, у післявоєнний час необхідно забезпечити безперервну підготовку співробітників місцевих адміністрацій у ключових галузях, зокрема у сфері оборони.

Необхідно також визначити правовий статус голів місцевих адміністрацій, їхніх перших заступників і заступників.

Для практичної реалізації зазначеного напрямку необхідно розробити законодавчі зміни до чинного українського законодавства чи використати законопроекти, які вже були розроблені, проте, ще не прийняті українським парламентом. Так, правовий статус голів місцевих державних адміністрацій і їхніх заступників має бути змінений поступово після закінчення воєнних дій.

2. Структура місцевих державних адміністрацій та фінансування місцевих органів виконавчої влади не враховують викликів післявоєнного часу.

Вирішенням зазначеної проблеми є оптимізація структури місцевих державних адміністрацій на основі диференційованого підходу, враховуючи тип території, на якій здійснюють свої повноваження відповідні органи виконавчої влади. З урахуванням досвіду здійснення військовими адміністраціями своїх повноважень під час дії правового режиму воєнного стану воєнного стану у структурі місцевих державних адміністрацій має бути виокремлено безпековий напрямок.

Заробітна платня співробітників місцевих державних адміністрацій має відповідати обсягу їхніх повноважень.

Окрім того, в основу кадрової політики має бути покладена система оцінювання ефективності роботи місцевих державних адміністрацій. Ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій має визначатися тільки за допомогою системи та методології оцінювання, а рівень ефективності роботи відповідних органів виконавчої влади має перевищувати 90%.

Практична реалізація цього напрямку полягає в ухваленні відповідних актів українського уряду чи розробці законодавчих змін до чинного українського законодавства.

3. Система взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є недосконалою.

На сьогодні в Україні не впроваджено механізму, який гарантує законність у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що суттєво впливає на якість ухвалюваних відповідними органами рішень і спричиняє негативні наслідки від їхнього ухвалення. Тому необхідно створити багаторівневу систему органів державної влади щодо забезпечення законності у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що призведе до координації роботи між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Крім того, доцільно розв'язати питання про координацію місцевими державними адміністраціями діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які здійснюють свої повноваження на відповідних територіях.

Реалізація відповідних повноважень забезпечить ефективність механізму взаємодії органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади.

Практична реалізація у зазначеному сфері напрямку може бути здійснена як шляхом унесення змін до чинного українського законодавства, так і з використанням законопроектів, які вже розроблені, але ще не ухвалені українським парламентом (наприклад, законопроект від 30.10.2020 № 4298).

Очікуваний вплив від упровадження

Реалізація запропонованих заходів уможливить:

- оновлення напрямків роботи обласних і районних державних адміністрацій відповідно до вимог післявоєнного часу;
- налагодження якісної взаємодії органів місцевого самоврядування, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з місцевими органами виконавчої влади;
- підвищення професійного рівня співробітників місцевих державних адміністрацій;
- правове врегулювання статусу керівників місцевих органів виконавчої влади;
- надання населенню послуг належної якості у післявоєнний час.

2. Аналіз поточних результатів роботи та планів

Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України оприлюднило результати своєї роботи щодо регіональної політики та децентралізації, а також майбутні плани на 2024 рік⁴.

Децентралізація та регіональна політика – відносно нові напрямки для Мінінфраструктури, оскільки вони перейшли у його відання тільки минулого року зі створенням Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. На сьогодні Мінінфраструктури розв'язує проблеми війни, а саме: забезпечує логістику та роботу об'єктів критичної інфраструктури, відновлює різноманітні об'єкти по всій країні, проте, розвиток територіальних громад і регіонів є і буде його пріоритетом.

До головних результатів у сфері децентралізації за 2023 рік віднесемо:

1) Ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» (№ 2867-IX), який розроблено Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України, та прийнято наказ Мінінфраструктури «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва» щодо його виконання (№ 217).

2) Підготовлення й унесення на розгляд українському уряду проєкт розпорядження щодо Плану заходів із реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2024–2027 роки.

3) Підготовлення й унесення на розгляд українському уряду проєктів нормативно-правових актів, які спрямовані на відновлення державного управління на деокупованих територіях Автономної Республіки Крим, для виконання положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим» (№ 3334-IX).

4) Унесення на розгляд українському уряду проєкту Постанови Верховної Ради України щодо перейменування деяких населених пунктів в Автономній Республіці Крим.

5) На виконання Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»:

⁴ Команда Міністерства відновлення презентувала результати роботи та плани на 2024 рік щодо регіональної політики та децентралізації. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL : <https://mtu.gov.ua/news/35273.html> (дата звернення: 23.02.2024).

– підготовлено й унесено на розгляд українському уряду проекти щодо зміни Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, Типового положення про структурний підрозділ із питань фінансів обласних державних адміністрацій і Методики формування спроможних територіальних громад;

– викладено у новій редакції Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць і територій територіальних громад.

6) На виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» підготовлено проект постанови українського уряду щодо змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації (проект підтримано Кабінетом Міністрів України відповідною постановою від 11 серпня 2023 р. № 854).

7) Підготовки проекту постанови українського уряду щодо затвердження Порядку відбору біологічного матеріалу у членів добровольчих формувань територіальних громад і його зберігання для проведення державної реєстрації геномної інформації людини, на виконання Закону України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини» (проект підтримано Кабінетом Міністрів України відповідною постановою від 19 червня 2023 р. № 620).

8) Підготовки й унесення на розгляд українському уряду законопроекту щодо деталізації порядку призначення, звільнення та виконання повноважень голів місцевих державних адміністрацій до прийняття та набрання чинності законопроекту № 4298, а також особливостей здійснення місцевими адміністраціями повноважень в умовах особливих правових режимів, на виконання пункту 268 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік.

9) На виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки:

– підготовлено й унесено проект постанови зміни щодо Рекомендаційних переліків структурних підрозділів державних адміністрацій (уповноважений підрозділ із питань запобігання корупції утворюється як окремий структурний підрозділ);

– проведено аналітичне дослідження щодо приведення системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування у відповідність до системи адміністративно-територіального устрою.

10) Верховна Рада України ухвалила підготовлений Мінінфраструктури проект постанови щодо встановлення меж міст Шаргород, Омелинка та Гнівані. До парламенту було внесено на розгляд проекти постанов щодо встановлення та зміни меж міст Ромни та Мена.

Для подальшої реалізації реформи у сфері місцевого самоврядування необхідно прийняти низку законопроектів, які наразі зареєстровані у Верховній Раді України:

1) Про внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» щодо реформування територіальної організації виконавчої влади (№ 4298), що вможливить переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу.

2) Щодо вдосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення (№ 6319).

3) Щодо регулювання відносин, які пов'язані з набуттям, здійсненням і припиненням права комунальної власності на майно, яке належить територіальним громадам (№ 6479).

4) Щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (№ 7283).

Мінінфраструктури також працює над законопроектами, які мають забезпечити подальше реформування органів місцевого самоврядування та реалізацію відповідних рекомендацій Європейського Союзу у Звіті щодо розширення (опублікованому 8 листопада 2023 року)⁵, та розглядатимуть такі питання:

1) Удосконалення механізму затвердження територій територіальних громад і визначення їхніх адміністративних центрів.

2) Приведення законодавства у відповідність до змін категорій міст обласного та районного значення.

3) Визначення правового механізму відновлення діяльності органів місцевого самоврядування після припинення/скасування дії правового режиму воєнного стану, а також особливостей здійснення публічної влади на деокупованих територіях.

4) Розподілення повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та управління на основі принципу субсидіарності.

Спільно з іншими центральними органами виконавчої влади, а також у рамках проектів і програм міжнародної технічної допомоги Мінінфраструктури веде роботу зі зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Так, спільно з Міністерством фінансів України було підготовлено законопроект щодо надання органам місцевого самоврядування додаткових повноважень з адміністрування місцевих податків і зборів. Також з урахуванням європейської практики здійснюється аналіз щодо вдосконалення механізму

⁵ Ukraine Report 2023. European Commission. URL : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (дата звернення: 23.02.2024).

передачі податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів з метою підготовки власних обґрунтованих пропозицій.

Водночас, ведеться робота з упровадження муніципальної статистики, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали заходи щодо збирання, організації, проведення аналізу та представлення даних, що є надважливим задля ефективного планування процесу післявоєнного відновлення й інтеграції до Європейського Союзу.

Сфера регіональної політики також потребує перегляду з урахуванням реалій війни, необхідності відновлення та відбудови територіальних громад і регіонів, та побудови адміністративної спроможності суб'єктів регіональної політики брати ефективну участь у політиці згуртованості Європейського Союзу, зокрема з використанням його структурних фондів.

Деякі з досягнень 2023 року у зазначеній сфері включають:

1) Оновлення законодавчої рамки державної регіональної політики (підготовлено й ухвалено 4 постанови Уряду, 2 накази Мінінфраструктури, ще 2 проекти перебувають на розгляді Кабінету Міністрів).

2) Оновлення положення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка незабаром буде затверджена Кабінетом Міністрів. Вона включає у себе поєднання державної регіональної політики та політики відновлення, а також наближення системи управління регіональним розвитком України до процедур Європейського Союзу.

4) Створення та запуск Community Support Team – координаційної платформи донорів для підтримки територіальних громад, зокрема, з традиційними великомасштабними проектами, як-от USAID і ULEAD, а також низки нових проектів у сфері місцевого самоврядування та регіональної політики, як-от UNDP, FCDO, SURGe. Так, 360 громад уже знайшли міжнародних партнерів.

5) Початок розробки цифрових засобів щодо впровадження та моніторингу державної регіональної політики, зокрема, Геоінформаційної системи моніторингу й оцінювання регіонального розвитку (підготовлено й ухвалено відповідні акти Кабінету Міністрів). Разом із Реєстром пошкодженого та знищеного майна та Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва вони інтегруються у DREAM – Державну цифрову екосистему управління відновленням.

Плани Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України у сфері регіональної політики на 2024 рік такі:

1) Затвердити оновлену Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки, підготувати й ухвалити План заходів на 2024–2027 роки.

2) Забезпечити координацію процесу оновлення стратегічних документів на регіональному рівні та рівні територіальних громад, урахувавши положення оновленої Державної стратегії регіонального розвитку й оновленої методики підготовки документів.

3) Почати розробку законодавчого механізму щодо належного функціонування державної управлінської системи та збір даних на місцевому рівні, запустити муніципальну статистику.

4) Підготувати та подати на розгляд зміни та доповнення до Закону України «Про засади державної регіональної політики» й удосконалити відповідні інструменти відповідно до рекомендацій Європейського Союзу.

5) Оновити архітектуру планувальних документів, що вможливить інтегрувати політику згуртованості Європейського Союзу, врегулювати підходи до бачення шляхів відновлення та розвитку, посилити інституційну спроможність громад і синхронізувати планувальні документи.

6) Визначити перелік функціональних типів територій і розробити спеціальні інструменти з метою їхньої підтримки та розвитку.

7) Запустити Геоінформаційну систему моніторингу й оцінювання регіонального розвитку, що вможливить забезпечення збору та систематизації всіх даних щодо соціально-економічного життя територіальних громад і регіонів.

8) Законодавчо закріпити обов'язкове використання системи DREAM для всіх проєктів відновлення та модернізації, щоб забезпечити доступність цих даних для всіх.

9) Перезапустити Державний Фонд регіонального розвитку відповідно до політики згуртованості й аналізу роботи подібних фондів у Європейському Союзі.

Так, уже 26 січня 2024 року набрав чинності Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 № 3285-IX⁶. У зазначеному законі визначається порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж сіл, селищ, міст, районів, їхні найменування та перейменування, визначення та зміну адміністративних центрів районів.

Варто зазначити, що необхідно залучати до процесу реформування у сфері місцевого самоврядування всі зацікавлені сторони, зокрема, всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси місцевих громад, а також урахувувати позицію та пропозиції громадського та наукового експертного середовища.

⁶ Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

3. Місцеве самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану в Україні

Правова основа місцевого самоврядування

Згідно з частиною 1 статті 140 Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.»⁷.

Згідно з частиною 3 тієї самої статті 140 Конституції України «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Згідно з частиною 6 вищезазначеної статті 140 Конституції України «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Згідно зі статтею 146 Конституції України «Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.»

Систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності посадових осіб й органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України визначено Законом України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸.

До таблиці 1 занесено основні положення статті 1 Закону № 280.

Згідно з частиною 1 статті 2 Закону № 280 «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.»

⁷ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

Основні положення статті 1 Закону № 280

територіальна громада	жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр
місцевий референдум	форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування
загальні збори	зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення

Згідно з частиною 2 тієї самої статті 2 Закону № 280 «Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.»

Стаття 3 Закону № 280 передбачає право громадян на участь у місцевому самоврядуванні:

– «Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.» (частина 1 статті 3 Закону № 280);

– «Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.» (частина 2 статті 3 Закону № 280).

У статті 5 Закону № 280 ідеться що: «Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.»

Згідно з частиною 1 статті 6 Закону № 280 «Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.»

Види інструментів місцевої демократії

Закон № 280 передбачає такі інструменти місцевої демократії:

- місцевий референдум (стаття 7 Закону № 280);
- загальні збори громадян (стаття 8 Закону № 280);
- місцеві ініціативи (стаття 9 Закону № 280);
- громадські слухання (стаття 13 Закону № 280).

Оскільки більшість локальних актів у вигляді положень і порядків органів місцевого самоврядування, які визначають порядок застосування інструментів місцевої демократії, є складовою статутів відповідних територіальних громад, а отже положення Закону № 280, які регулюють поняття статуту територіальної громади та порядок його державної реєстрації (стаття 19 Закону № 280), також є невід’ємною та важливою складовою місцевої демократії.

Крім того, наразі широко використовуються й інші інструменти місцевої демократії, які безпосередньо не передбачені Законом № 280, а саме: громадські бюджети, громадські консультації, зокрема, й електронні, а також утворення громадських рад й інших консультативних колегіальних органів у структурі органів місцевого самоврядування тощо.

Одним з інструментів місцевої демократії цілком можна вважати електронні петиції до органів місцевого самоврядування, їхній порядок подання та розгляду регламентовано статтею 23-1 Закону України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян»⁹.

Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»

У зазначеній Рекомендації¹⁰ викладено 13 ключових принципів політики демократичної участі на місцевому рівні, зокрема, серед іншого:

- забезпечення права громадян щодо доступу до чіткої та вичерпної інформації з низки питань, які зачіпають їхні місцеві громади, та права висловлюватися під час ухвалення найбільш важливих рішень, які впливають на їхнє майбутнє;
- пошук нових шляхів підвищення громадянської свідомості та розвитку культури демократичної участі спільно з громадами й органами місцевої влади;

⁹ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

¹⁰ Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : Рекомендації Ради Європи від 06.12.2001 № Rec(2001)19. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 23.02.2024).

– підвищувати обізнаність приналежності до громади та заохочувати громадян робити відповідний внесок у життя своїх громад, беручи на себе відповідальність;

– звернути більше уваги комунікації між органами влади та громадянами та заохочувати місцевих лідерів приділяти особливу увагу громадянській участі та прислухатися до очікувань і вимог громадян, щоб забезпечити належне задоволення їхніх потреб, які вони висловлюють;

– виробити узагальнений підхід щодо питання громадянської участі, що враховує як механізми представницької демократії, так і форми прямої участі в ухваленні рішень й у місцевому управлінні;

– приділяти особливу увагу тим категоріям громадян, які зіштовхуються зі значними складнощами у процесі участі, чи на ті, які фактично залишаються на периферії місцевого суспільного життя.

Дотримання зазначених й інших принципів уможливить підвищення рівня участі населення у розв'язанні місцевих питань. Проте, ці Рекомендації не можуть бути повністю застосовані та дотримані у цьому відношенні, оскільки вони не охоплюють випадки введення воєнного стану у тій чи іншій країні.

Правова основа режиму воєнного стану

Зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та припинення, правові підстави діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій усіх форм власності в умовах воєнного стану, а також гарантії прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб встановлено Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»¹¹.

Згідно зі статтею 1 Закону № 389 «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та

¹¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.».

Згідно зі статтею 2 Закону № 389 «Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, цей Закон та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.».

Порядок уведення воєнного стану встановлено статтею 5 Закону № 389.

Вимоги, які висуваються до Указу Президента України щодо введення воєнного стану викладено у частині 1 статті 6 Закону № 389, згідно із п'ятим пунктом якої в указі Президента України щодо введення воєнного стану має зазначатися «вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень».

Пунктом 3 Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» вказано «У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану.»»¹².

Так, стаття 38 Конституції України передбачає що «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.».

Згідно з частиною 1 статті 39 Конституції України «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування».

¹² Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 23.02.2024).

Згідно з частиною 2 тієї самої статті Конституції України «Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.»

Пункт 8 частини 1 статті 8 Закону № 389 передбачає «В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану: ... забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;».

Згідно з частиною 2 статті 8 Закону № 389 «У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військово командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).».

Повноваження органів місцевого самоврядування

Делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян викладено у підпункті 3 пункту «б» частини 1 статті 38 Закону № 280 «вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку;».

Повноваження військових адміністрацій населених пунктів

Згідно з частиною 1 статті 4 Закону № 389 «На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації».

Згідно з частиною 2 цієї самої статті 4 Закону № 389 «Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування».

Згідно з частиною 3 статті 4 Закону № 389 «Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах території 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, а також в інших випадках, передбачених цим Законом. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова».

Згідно з частиною 8 статті 4 Закону № 389 «Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування».

Повноваження військових адміністрацій населених пунктів викладені у статті 15 Закону № 389. Зокрема, згідно з частиною 2 тієї самої статті 15 Закону № 389 військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із запровадження та виконання заходів правового режиму воєнного стану та здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, які надані органам місцевого самоврядування законами України.

Повноваження начальника військової адміністрації населеного пункту передбачені частиною 6 статті 15 Закону № 389.

Крім того, згідно з пунктом 1 частини 2 статті 10 Закону № 389 «У разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації:

крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;

може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);».

Відповідно, мирні збори, мітинги, походи та демонстрації й інші масові заходи можуть проводитися, якщо вони не заборонені військовим командуванням, за попереднім повідомленням відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради чи якщо

на відповідній території утворено військової адміністрації населеного пункту та її начальник здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, а також сільського, селищного чи міського голови.

Чіткі терміни такого повідомлення не визначені законодавством, проте, офіційне тлумачення положень частини й статті 39 Конституції України надано Рішенням Конституційного суду № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року¹³.

«1. Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.»

Наразі в Україні існує практика затвердження порядку проведення масових заходів на відповідній території (області чи районі), який, зокрема, передбачає таке:

- обов'язковість попереднього письмового погодження щодо проведення такого заходу з виконавчими органами відповідних рад та визначення його терміну;

- вимоги щодо змісту повідомлення організатора заходу (мета; дата та час; тривалість; місце проведення чи маршрут; передбачувана кількість учасників; інформація щодо організатора заходу та відповідальної за його проведення особи, їхні контактні дані);

- обов'язок організатора заходу забезпечити дотримання учасниками громадського порядку;

- вимоги щодо наявності засобів домедичної допомоги, дотримання загальних правил безпеки, належне реагування у випадку оголошення

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини п... : Рішення Конституційного суду України від 19.04.2001 № 4-рп/2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

повітряної тривоги, що вимагає, щоб кількість учасників не перевищувала розрахункову місткість найближчого укриття тощо.

Далі, в аспекті інструментів місцевої демократії маємо розглянути правове регулювання їхнього використання у мирний час й особливості використання під час дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Місцеві вибори

Порядок використання у мирний час

Згідно з частиною 2 статті 194 Виборчого кодексу України¹⁴ «2. Чергові місцеві вибори призначаються у зв'язку із закінченням строку повноважень місцевих рад, сільських, селищних міських голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах.

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах...».

Особливості використання під час дії воєнного стану

Не може бути використаний, оскільки частина 1 статті 19 Закону № 389 прямо забороняє проведення виборів в умовах дії правового режиму воєнного стану, зокрема, виборів до органів місцевого самоврядування, і тому не може бути використана в умовах воєнного стану. Частина 2 тієї самої статті Закону № 389 установлює що «Верховна Рада України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, приймає рішення про призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих виборів.».

Місцевий референдум

Порядок проведення у мирний час

Згідно зі статтею 7 Закону № 280 «1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

¹⁴ Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.».

Наразі інструмент місцевого референдуму не може бути використаний у мирний час через відсутність правового регулювання порядку його призначення та проведення, а також переліку питань, які вирішуються виключно референдумом, оскільки відсутній, власне, відповідний закон. Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-ХІІ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України від 06.11.2012 р. № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум», який визнаний неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018¹⁵.

Особливості застосування під час воєнного стану

Не може бути використаний під час дії правового режиму воєнного стану за тими самими підставами, що й у мирний час. Окрім цього, частина 1 статті 19 Закону № 389 прямо забороняє проведення всеукраїнських і місцевих референдумів в умовах воєнного стану.

Загальні збори громадян

Порядок використання у мирний час

Згідно зі статтею 8 Закону № 280 «Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.».

Наразі таким законом є «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», яке затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ¹⁶. Незважаючи на застарілість цього документу, при врегулюванні порядку проведення загальних зборів локальними актами місцевих рад, такий порядок детально прописаний саме у статутах об'єднаних територіальних громад (або безпосередньо у самому статуті, або у положенні/порядку, який є додатком до цього статуту). Загальні збори

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційнос... : Рішення Конституційного суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 23.02.2024).

¹⁶ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

– це зібрання всіх або частини громадян, які проживають у відповідній територіальній громаді, з метою обговорення та вирішення питань місцевого значення (можуть проводитись у будинку чи кількох будинках, житловому комплексі чи комплексах, на вулиці чи вулицях, у межах кварталу чи кварталів, в окремих населених пунктах або в межах усієї територіальної громади тощо.

Особливості використання під час дії воєнного стану

З урахуванням вищезазначених положень, якщо військове командування не забороняє проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, та інших масових заходів, проведення загальних зборів є можливим у виключних випадках і якщо виконавчий орган відповідної ради повідомлено заздалегідь, а у випадку утворення на відповідній території військової адміністрації населеного пункту – повідомлення цього органу й отримання відповідного погодження. Проте, варто зазначити, що у випадку отримання погодження від уповноваженого органу необхідно дотримуватися безпекових заходів. Якщо забезпечити цю складову неможливо, треба звернути увагу на інші можливі способи розв'язання питань, які розглядатимуться на зборах.

Місцеві ініціативи

Порядок використання у мирний час

Згідно зі статтею 9 Закону № 280 «Місцеві ініціативи»

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.».

Особливості використання під час дії воєнного стану

Під час дії правового режиму воєнного стану можуть виникнути проблеми з реалізацією права на внесення місцевої ініціативи – через відсутність кворуму може не зібратися рада, пленарне засідання може проводитися дистанційно, тобто, участь членів ініціативної групи під час розгляду місцевої ініціативи може бути складною. Крім цього,

згідно з частиною 10 статті 9 Закону № 389 «У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». В іншому використанні зазначеного інструменту місцевої демократії не обмежене під час дії правового режиму воєнного стану.

Громадські слухання

Порядок використання у мирний час

Згідно зі статтею 13 Закону № 280 «Громадські слухання

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади».

Особливості використання під час дії воєнного стану

Немає жодних перешкод для проведення громадських слухань, якщо вони не передбачають зібрання великої кількості людей і забезпечуються всіма необхідними безпековими заходами. Необхідно також звернути увагу на інші формати громадських слухань, наприклад, дистанційні. Проте, якщо відповідний локальний акт, який визначає порядок проведення громадських слухань, не містить положень щодо альтернативних способів їхнього проведення, до нього необхідно внести зміни.

Електронні петиції до органу місцевого самоврядування

Порядок використання у мирний час.

Згідно зі статтею 23-1 Закону № 393 громадяни можуть подавати електронні петиції, зокрема, до органів місцевого самоврядування, наприклад, через офіційний веб-сайт цього органу або інтернет-сторінку громадської організації, яка збирає підписи на її підтримку.

Особливості використання в умовах воєнного стану

Під час дії правового режиму воєнного стану використання зазначеного інструмента місцевої демократії законодавчо не обмежене.

Проте, об'єктивні обставини, а саме відсутність технічної підтримки офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування (зокрема проблеми з інтернетом і зв'язком) можуть перешкоджати його використанню на практиці.

Загалом, участь жителів об'єднаних територіальних громад у розв'язанні місцевих питань не припиняється під час дії правового режиму воєнного стану, введеного згідно із Законом № 389. Проте, використання окремих інструментів місцевої демократії може бути ускладнене чи тимчасово обмежене з об'єктивних причин, які зазначені вище.

ВИСНОВКИ

У результаті виконаного комплексного дослідження визначені концептуальні засади реформи органів місцевого самоврядування як складової євроінтеграції; здійснений аналіз поточних результатів роботи та планів Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури; досліджене місцеве самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Представлене дослідження розглядає реформування у сфері місцевого самоврядування у контексті як євроінтеграційних процесів, так і в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Метою зазначеного реформування є забезпечення ефективності, власне, системи місцевого самоврядування, яка має захищати інтереси громадян, сталості та безперервності роботи органів державної влади, спроможності виконання невідкладних заходів щодо відновлення України від наслідків війни та реалізації державної політики, яка спрямована на набуття членства у Європейському Союзі.

На сьогодні Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України зосереджує особливу увагу на проблемах війни, а саме: забезпечує логістику та роботу об'єктів критичної інфраструктури, відновлює інші об'єкти по всій країні, проте, розвиток територіальних громад і регіонів був і залишається пріоритетом цього міністерства.

У зв'язку з уведенням в Україні воєнного стану окремі конституційні права та свободи людини та громадянина були тимчасово обмежені, зокрема, й у сфері місцевого самоврядування, тому необхідно **збалансувати діяльність військових адміністрацій населених пунктів й органів місцевого самоврядування.**

Отже, органи місцевого самоврядування мають відігравати ключову роль у післявоєнній відбудові України, особливо у контексті євроінтеграції.

АНОТАЦІЯ

У дослідженні зосереджено увагу на концептуальних засадах реформи органів місцевого самоврядування як складової євроінтеграції; аналізу поточних результатів роботи та планів Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури; дослідженні місцевого самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану в Україні. Розглянуто реформування у сфері місцевого самоврядування у контексті європейської інтеграції та в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні. Визначено мету реформування у сфері місцевого самоврядування, яка полягає у забезпеченні ефективності самої системи місцевого самоврядування, що вможливило захист інтересів громадян, сталість і безперервність роботи державних органів, спроможність виконувати необхідні заходи щодо післявоєнного відновлення України та реалізацію загальнодержавної політики, яка спрямована на набуття членства у Європейському Союзі. Наведено, що Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України зосереджує особливу увагу на поточних проблемах війни, проте, розвиток територіальних громад і регіонів був і залишається його пріоритетом, тому необхідно залучати до процесу реформування всі зацікавлені сторони, зокрема, громадське та наукове експертне середовище. Встановлено, що з уведенням у дію в Україні правового режиму воєнного стану деякі конституційні права та свободи людини та громадянина були тимчасово обмежені, включно зі сферою місцевого самоврядування, що вимагає пошуку балансу у діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій населених пунктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану : результати опитування. Національне агентство України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/news/organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-oplata-praci-v-umovah-voennogo-stanu-rezultati-opituvannya> (дата звернення: 23.02.2024).

2. Слободяник, Т. М., Сергієнко, А. С., Літвяков, Е. М. (2023). Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 4. С. 418–420.

3. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf> (дата звернення: 23.02.2024).

4. Команда Міністерства відновлення презентувала результати роботи та плани на 2024 рік щодо регіональної політики та децентра-

лізації. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL : <https://mtu.gov.ua/news/35273.html> (дата звернення: 23.02.2024).

5. Ukraine Report 2023. European Commission. URL : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (дата звернення: 23.02.2024).

6. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

10. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : *Рекомендації Ради Європи від 06.12.2001 № Rec(2001)19*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 23.02.2024).

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

12. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 23.02.2024).

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини п... : Рішення Конституційного суду України від 19.04.2001 № 4-рп/2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

14. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційнос... : Рішення Конституційного суду України від 26.04.2018 № 4-п/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 23.02.2024).

16. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

Information about the author:

Slobodianyuk Tetiana Mykolaiivna,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Fundamental
and Branch Legal Sciences
Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University
20, University Str., Kremenchuk, 39600, Ukraine