

**ДРОБУШ Л. В.,**  
аспірантка кафедри державно-правових  
дисциплін  
(Навчально-науковий інститут  
права імені Іоанікія Малиновського  
Національного університету  
«Острозька академія»)

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.1.3>

### ТРАНСФОРМАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану муніципального законодавства та новітніх тенденцій його розвитку в умовах воєнного стану. Наголошується, що не зважаючи на воєнний стан реформа децентралізації продовжується та має на меті забезпечити ефективність механізму функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед щодо забезпечення належної реалізації прав та свобод людини на рівні громади, а також врахування потреб особливо вразливих категорій громадян. Звертається увага на необхідність ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, зокрема в частині зміцнення обороноздатності держави та протистояння зовнішньому агресору. Досліджується законодавче регулювання та дієвість використання різноманітних форм співробітництва територіальних громад, аналізуються процедурні аспекти укладення договорів про співробітництво територіальних громад, приєднання до вже укладених договорів, можливості використовувати елементи різних форм співробітництва у договорах; дистанційної підготовки та обговорення проектів договорів. Акцентується увага на необхідності удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування. Напрацьовано рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Обґрунтована необхідність чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій та трансформація державних адміністрацій в адміністрації префектурного типу.

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоврядування, права та свободи людини, реформа децентралізації, муніципальне законодавство, воєнний стан.

#### **Drobush L. V. Transformation of municipal legislation under martial law**

The article is devoted to the study of the current state of municipal legislation and the latest trends in its development under martial law. It is emphasized that despite the state of war, the decentralization reform continues and aims to ensure the effectiveness of the mechanism of functioning of local self-government



bodies, primarily in terms of ensuring the proper implementation of human rights and freedoms at the community level, as well as taking into account the needs of particularly vulnerable categories of citizens. Attention is drawn to the need for effective interaction of local self-government bodies with military administrations, in particular in terms of strengthening the state's defense capabilities and resistance to external aggressors. Legislative regulation and effectiveness of the use of various forms of cooperation of territorial communities are studied, procedural aspects of concluding agreements on cooperation of territorial communities, joining already concluded agreements, opportunities to use elements of various forms of cooperation in contracts; remote preparation and discussion of draft contracts are analyzed.

Attention is focused on the need to improve the principles of service in local self-government bodies, procedures for selection and passing of service in local self-government bodies, social guarantees and responsibilities of local self-government employees, limiting the discretionary powers of local self-government bodies and their officials when approving the material and financial support of local self-government employees, stimulation of career growth, depoliticization of service in local self-government institutions. Recommendations on improving the efficiency of local self-government bodies have been developed. The need for a clear demarcation of the powers of local self-government bodies and local state administrations as well as the transformation of state administrations into prefecture-type administrations have been justified.

**Key words:** *territorial community, local self-government, human rights and freedoms, decentralization reform, municipal legislation, martial law.*

**Вступ.** Реформа децентралізації, яка розпочалася у 2014 році з метою посилення ролі місцевого самоврядування у розвитку територіальних громад, подальшого утвердження європейських цінностей на місцевому рівні, триває й досі, не зважаючи на війну в Україні.

Безперечним є той факт, що саме позитивні зміни щодо зміцнення організаційно – правової та матеріально – фінансової спроможності громад, зумовлені реформою децентралізації влади, сприяли консолідації зусиль ефективно протидіяти викликам, спричинених військовою агресією з боку російської федерації.

Як зазначає директорка Директорату людської гідності, рівності та врядування Ради Європи К. Лучіані « за соціальним дослідженням у 2022 році реформа децентралізації набула ще більшої популярності серед населення. Так, зараз її підтримують вже 76,5% жителів України, що на 13% більше, ніж позаминулого року»[1].

На порядку денному стоїть питання забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб та осіб, які залишились на окупованих територіях, відновлення інфраструктури, ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, зокрема в частині зміцнення обороноздатності держави та протистояння зовнішньому агресору.

Актуальні питання становлення та розвитку муніципальної публічної влади в умовах децентралізації у своїх працях досліджували М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.О. Пухтинський, О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемшученко та ін. Разом з тим, війна внесла певні корективи у законодавчу регламентацію питань функціонування органів публічної влади на місцевому рівні, що й зумовило актуальність даної теми.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сучасного стану муніципального законодавства та новітніх тенденцій його розвитку в умовах воєнного стану, напрацювання рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** Однією з найбільших постраждалих за кількістю зруйнованих, пошкоджених та втрачених об'єктів інфраструктури стала сфера освіти. Загалом внас-



лідок війни постраждало понад 220 тисячі освітніх закладів. Крім цього війна в багатьох регіонах зупинила навчальний процес в освітніх закладах, а державу змусила скоротити видатки на цю сферу з держбюджету, аби спрямувати частину «освітніх» коштів на більш термінові потреби держави (передусім оборону, ліквідацію наслідків руйнувань, та збільшені потреби у соціальному захисті). Прямі задокументовані збитки від руйнувань закладів освіти складають \$3,5 млрд. Загалом внаслідок бойових дій зруйновано вже щонайменше 196 та пошкоджено 1865 об'єктів освітньої інфраструктури. До закладів освіти, збитки завдані яким оцінюються в рамках проекту, належать заклади дошкільної (дитячі садочки), середньої (школи), позашкільної, передвищої (коледжі і технікуми), вищої (інститути, університети, академії) та спеціалізованої освіти. Основні втрати у сфері освіти стосуються закладів середньої, дошкільної та профтехосвіти, через їх поширеність та привабливість для використання у ході бойових дій живою силою агресора. Попри те, що активні бойові дії здійснювалися у 11 областях, заклади освіти були пошкоджені у 18 областях. Відсутні втрати від зазначених пошкоджень та руйнувань закладів освіти у Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Полтавській, Тернопільській та Чернівецькій областях; Найбільшу кількість зруйнованих закладів освіти зафіксовано в Донецькій, Харківській, Луганській та Київській областях. Серед пошкоджених та/або зруйнованих об'єктів сфери освіти найбільша кількість належить до шкіл (961) та дитячих садочків (690) [2].

Все це свідчить про необхідність використання усіх можливих правових, організаційних та фінансових ресурсів для нормального функціонування громад, які не були окуповані, або деокуповані, а також акумулювання ресурсів для допомоги громадам, які перебувають на окупованій території України.

Варто наголосити про вагомому фінансову підтримку з боку Ради Європи. Так, Комітет міністрів Ради Європи ухвалив План дій для України «Стійкість, відновлення та реконструкція» на період 2023–2026 років, спрямований на підвищення стійкості державних інституцій шляхом зміцнення демократичного врядування та верховенства права, а також захисту фундаментальних прав громадян [3].

Про сприяння демократичній участі усіх мешканців, зокрема, мешканців маргіналізованих громад; боротьбу із зловживаннями проти прав людини, ксенофобією, антисемітизмом, антифемінізмом, расизмом, ісламофобією, риторикою та діями проти ЛГБТК (ІА+), переслідуванням організацій громадянського суспільства, а також будь-якою іншою дискримінаційною практикою, спрямованою на обмеження доступу до участі в демократичному процесі; вирішення урбаністичних викликів через призму демократії та демократичних цінностей, необхідність поширювати кращі практики інклюзивного управління, прозорого, розумного, заснованого на основі даних, партисипативного та соціально свідомого керування містом у таких сферах як стале міське планування, захист клімату, освіта, соціальна інтеграція, житло, транспорт, медіа та діджиталізація та будь-яких інших сфер спільного інтересу... йдеться у Глобальній декларації мерів за демократію, яка була прийнята Світовим парламентом мерів за ініціативи фонду Маршала [4] та підписана головою Асоціації міст України.

Вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині більш детальної регламентації форм участі громади в місцевому самоврядуванні, зокрема форм громадського контролю за діяльністю представницького органу місцевого самоврядування, можливостей використання різноманітних комунікаційних технологій.

Важливою складовою ефективного механізму функціонування інституту місцевого самоврядування, забезпечення прав та свобод людини на місцевому рівні є співробітництво територіальних громад. Як зазначає Ж.В. Грушко, співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь самостійності громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування [7, с. 204].



Саме з метою удосконалення та більш дієвого використання різноманітних форм співробітництва територіальних громад Верховна Рада України 12 січня 2023 року прийняла у другому читанні та в цілому розроблений Мінрегіоном законопроект про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо впорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад [8]. Так, у громад з'явилися можливості: долучатися до вже діючих договорів за спрощеною процедурою; використовувати елементи різних форм співробітництва у договорах; дистанційної підготовки та обговорення проектів договорів. Таким чином, законодавець усунув прогалини в практичному застосуванні різноманітних форм співробітництва в умовах воєнного стану, однак залишив поза увагою механізм громадського контролю за реалізацією договорів про співробітництво територіальних громад та питання відповідальності за їх неналежне виконання.

Варто наголосити на питаннях ефективності роботи органу місцевого самоврядування, яка залежить від багатьох чинників, насамперед професіоналізму муніципальних службовців. Тому одним з пріоритетних напрямів в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування. Тому на часі прийняття Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], який має на меті встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою.

З метою оперативного прийняття управлінських рішень в умовах війни було **прийнято Закон** «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [6]. Так, у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами.

Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, визначених частинами четвертою і п'ятою статті 9 (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. У разі якщо строк дії таких договорів перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану, сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану приймає рішення про затвердження таких договорів та строк їх дії.

Даний Закон містить механізм протидії порушенням чинного законодавства головами громад в ході реалізації наданих повноважень. У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації



повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Одним з напрямів реформи децентралізації є чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Така необхідність зумовлена: 1) змінами в частині адміністративного – територіального устрою. Так, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», чим реорганізувала адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стали основою для організації і діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади на місцях; 2) внесенням змін до Конституції України (щодо правосуддя) та позбавлення органів системи прокуратури в Україні функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності. Прокуратура позбавлена повноважень звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та законам України.

Саме з метою створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України був розроблений Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні [9]. Так, діяльність місцевих державних адміністрацій має базуватись на принципах: верховенства права, законності, прозорості, єдності державної політики, безперервності і наступності, субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, підконтрольності, ефективності, а також сталого розвитку; повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України). створення багаторівневої системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що: акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня); акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня); акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині.

**Висновки.** Реформа децентралізації, не зважаючи на воєнний стан продовжується та супроводжується постійним оновленням муніципального законодавства, яке сприяє ефективній діяльності органів місцевого самоврядування та розширює їх повноваження у всіх сферах життєдіяльності громад, забезпечує належну комунікацію з військовими адміністра-



ціями та сприяє відновленню інфраструктури та забезпеченню належної реалізації прав та свобод людини на рівні громад. Удосконалення законодавства в частині зміцнення засад демократичного врядування, розширення форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення, активізація міжмуниципального співробітництва, трансформація місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу не лише зміцнить державу в умовах воєнного стану, а й пришвидшить перемогу України.

**Список використаних джерел:**

1. Децентралізація 2023. Законодавчий порядок денний в умовах війни: матеріали форуму. URL: <https://decentralization.gov.ua>
2. Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/zvit-pro-priamo-zbitky-infrastruktury-ta-poperednya-ocinka-potreb-ukraini.pdf>
3. Resilience, recovery and reconstruction: Council of Europe adopts new Action Plan for Ukraine URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/resilience-recovery-and-reconstruction-council-of-europe-adopts-new-action-plan-for-ukraine>
4. Global Declaration of Mayors for Democracy. URL: [https://auc.org.ua/sites/default/files/globalna\\_deklaraciya\\_meriv\\_za\\_demokratiyu.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/globalna_deklaraciya_meriv_za_demokratiyu.pdf)
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону № 6504 від 05.01.2022р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73563](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563)
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Грушко Ж.В.Правова природа співробітництва територіальних громад. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. (доктора філософії) : спец. 12.00.02 – конституційне право; муниципальне право. Київ: Національний авіаційний університет, 2021. 234 с.
8. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua>

