

Владислав Костянтинівч ЗІНКЕВИЧ

(Волинський національний університет імені Лесі Українки, м. Луцьк)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та практики його реалізації, окреслено проблемні аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Виділено п'ять ключових напрямів вдосконалення відповідної взаємодії: нормативно-правовий; організаційно-управлінський; кадровий; фінансовий. Виділено нормативно-правовий напрямок покращення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, в рамках якого вбачається необхідним гармонізувати положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Акцентовано увагу на необхідності створити належні умови для правової підтримки діяльності обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на тому, що координація взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є критично важливою, особливо в умовах воєнного стану.

Встановлено, що в межах кадрового напрямку покращення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану необхідним є: а) спрощення бюрократичних процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців ОМС; б) проведення спільних тренінгів та навчань для працівників місцевих державних адміністрацій та представників органів місцевого самоврядування з метою підвищення їхньої готовності до дії в умовах воєнного стану та надання їм необхідних знань і навичок; в) забезпечення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідними матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами для ефективного виконання своїх обов'язків під час воєнного стану.

Ключові слова: *вдосконалення, взаємодія, воєнний стан, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Сьогодні Україна знаходиться на надскладному етапі свого існування, що обумовлено, перш за все, повномасштабною війною із російською федерацією. За таких умов в Україні було введено особливий правовий режим – режим воєнного стану. Так, відповідно до пункту 20 статті 106 Конституції України Президент

«приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України»¹. Запровадження режиму воєнного надає владі додаткові повноваження та інструменти у сфері забезпечення національної та державної безпеки, які в тому числі включають можливість обмеження ряду прав, свобод та інтересів людини і громадянина, передбачених Основним Законом нашої країни.

Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, у своїх наукових працях розглядали Н. Т. Гончарук, І. О. Дробот, А. Т. Комзюк, В. М. Михайлов, Н. М. Оніщенко, О. П. Струневич, В. В. Чумак, Т. В. Яценко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, в умовах сьогодення вчені фактично поза своєю увагою залишили питання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування саме в умовах воєнного стану.

Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та практики його реалізації, окреслити перспективні напрями взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз чинного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану; узагальнити наукові погляд вчених, які займались відповідною проблематикою.

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній вперше дістали комплексного опрацювання перспективні напрями вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що режим воєнного стану прямо впливає на функціонування всіх державних інституцій, в тому числі й місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Так, що стосується місцевих державних адміністрацій, то їх статус зазнав досить суттєвих змін із введенням в Україні режиму воєнного стану. Так, «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»². А відтак, військові

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/conv#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

² Про правовий режим воєнного стану / Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL:

адміністрації, на відміну від місцевих державних адміністрацій є явищем тимчасовим, які функціонують до закінчення режиму воєнного стану. «Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, 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»¹. У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу»².

Розглядаючи військові адміністрації виключно з практичної реалізації функцій в умовах воєнного стану, можна стверджувати беззаперечно важливість і необхідність таких локальних органів влади. Оскільки вони наділені повноваженнями, якісна реалізація яких дозволить рятувати життя і здоров'я людей. Йдеться про евакуацію мешканців, комендантську годину, вплив на об'єкти цивільного захисту, оборонну інфраструктуру регіону або окремих громад. Поміж тим невизначеним залишається функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану як і межі відповідальності, взаємодії з військовими адміністраціями, підстави припинення їхніх повноважень. Тому слід розмежувати повноваження тих військових адміністрацій, які функціонують спільно з органами місцевого самоврядування на одній території, а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території, задля уникнення двовладдя та різного трактування законодавства на різних територіях України³.

Що ж стосується органів місцевого самоврядування, то в умовах воєнного стану воно показало себе з позитивного боку. «В умовах воєнного

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text> (дата звернення: 19.03.2024).

¹ Там само.

² Про правовий режим воєнного стану / Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text> (дата звернення: 19.03.2024).

³ Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 65.

стану місцева влада працює, надає послуги населенню та допомагає армії. Базовою ланкою, що забезпечує стій-кість тилу, в умовах війни стали територіальні громади. Громади своєю спільною роботою не тільки зміцнюють власний потенціал, але й відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії територіальні громади узяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільності в суспільстві»¹.

Втім, не можна не відмітити той факт, що «з початком воєнного стану державна влада законодавчо ввела ряд обмежень щодо повноважень місцевої влади, необхідні для забезпечення оборони і військового спротиву. Але деякі з цих обмежень не відповідали закону. Наприклад, уряд своєю постановою позбавив бюджетних повноважень не тільки обласні і районні ради, які опинилися під окупацією чи в зоні військових дій, але і усі інші ради цих щаблів на територіях, які знаходяться в тилу. Обласними та районними бюджетами по всі Україні безконтрольно розпоряджаються місцеві державні адміністрації»². Окрім того, уряд також забрав у громад місцеві податки, які надходять до їхніх бюджетів від податку на доходи фізичних осіб від військових та інших силовиків. Уряд вирішив, що ці кошти, починаючи з листопада 2023 року і до завершення дії воєнного стану, мають повертатись до держбюджету і використовуватись на потреби оборони тому, що громади позбавлені права закуповувати зброю. Законопроект про повернення у держбюджет 2024 року місцевих податків військових лише з третьої спроби був ухвалений парламентом. Народні депутати, перед усім ті, які були обрані у мажоритарних округах, розуміли його непопулярність, адже громади ефективно і оперативно допомагають армії, закриваючи більшість потреб військових частин, на які не вистачає державних коштів. Попри передбачені цим законопроектом компенсаційні виплати для громад з держбюджету, варто очікувати, що наступного року відбудеться різке скорочення поступлень до місцевих бюджетів, і, відповідно, зменшення активності громад у питаннях допомоги не лише ЗСУ, але й у вирішенні інших проблем, пов'язаних з війною.

Разом із тим, слід погодитись із точкою зору В. О. Мороз, яка у своєму науковому дослідженні цілком слушно відзначає, «що незважаючи на важкі умови воєнного стану у країні, інститут місцевого самоврядування не лише продовжує функціонувати, але й розвивається. В свою чергу це свідчить про ефективність такої форми реалізації публічної влади. Також, що не менш важливо, триває підвищення взаємодії між органами державної влади,

¹ Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. Вип. 77. Ч. 1. 2023. С. 117–123. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209> (дата звернення: 05.03.2024).

² Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovyaduvannya_umovah.html (дата звернення: 19.03.2024).

представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема: між очільниками громад та органами виконавчої влади на місцях, представниками громадських й волонтерських організацій. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, котрі виникають в громадах. Звичайно, влада досить оперативно відреагувала на події, законодавчо врегулювавши діяльність органів місцевого самоврядування, зважаючи на умови воєнного стану. Однак, доволі очікуваним є те, що в процесі виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань виник ряд проблем, зокрема: наповнення бюджетів громад, які створені під час процесу децентралізації та належне законодавче врегулювання їх функціонування. Безперечно, зазначені питання потребують поступового вирішення, одним з шляхів вирішення може бути залучення міжнародних коштів та грантів»¹.

Тож, наведені вище законодавчі положення дають можливість із впевненістю говорити про те, що правовий режим воєнного стану значно вплинув на правовий статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Зазначене, безумовно, суттєво вплинуло на сутність та зміст взаємодії між цими інституціями. А відтак, на нашу думку, вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану має здійснюватись у наступних напрямках:

1) нормативно-правовий напрямок. В даному контексті слід: а) гармонізувати положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначене пояснюється тим, що в останніх двох нормативно-правових актах недостатньо якісно та повно розкрито та деталізовано повноваження, компетенцію, а також завдання та функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування саме в умовах воєнного стану. Окрім того, відповідними нормативними документами не врегульовано особливості взаємодії між вказаними суб'єктами саме в умовах воєнного стану.

2) організаційно-управлінський напрямок, в межах якого вбачається необхідним: а) створити механізми координації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Взагалі, координація – означає встановлення взаємозв'язків та співпраці в різних аспектах та справах. Це процес, який дозволяє глибоко та всебічно аналізувати події, виявляти негативні тенденції та проблеми, які потребують негайного увімкнення, розробляти спільні оцінки та підходи, і здійснювати узгоджені дії²;

б) розробити систему планування спільної діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Планування,

¹ Мороз В. О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 398. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/97.pdf (дата звернення: 24.03.2024).

² Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дерещ Вікторія Анатоліївна. К., 2006. С. 69–70.

пише В. Я. Малиновський, – «це стержнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Планування є найпершою функцією управління, яка передує всім іншим, визначаючи їх природу. Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі всіх складових частин організації. Особливо важливою ця функція є для органів державного управління, коли під впливом зовнішніх чинників перед ними ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди - нездійсненні цілі, поставлені політиками. Планування - найбільш динамічна функція, а тому вона повинна виконуватися професійно й постійно для забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності»¹. Тож, в рамках представленої проблематики ефективно планування дозволить: по-перше, ефективно розподілити людські, фінансові, економічні та інші ресурси, які наявні в місцевих державних адміністраціях та органів місцевого самоврядування; по-друге, заздалегідь розробити «сценарії» реакції на можливі загрози; по-третє, ідентифікувати потенційні ризики та помилки, на основі чого розробляти стратегії їхнього уникнення або зменшення ризиків, що дозволяє забезпечити більш ефективно управління ситуацією; по-четверте, встановити чіткі ролі кожного органу в умовах воєнного стану, що допомагає уникнути непорозумінь, конфліктів та хаосу в процесі управління;

3) кадровий напрямок, в межах якого необхідним є: а) спрощення бюрократичних процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців ОМС; б) проведення спільних тренінгів та навчань для працівників місцевих державних адміністрацій та представників органів місцевого самоврядування з метою підвищення їхньої готовності до дії в умовах воєнного стану та надання їм необхідних знань і навичок; в) забезпечення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідними матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами для ефективного виконання своїх обов'язків під час воєнного стану.

4) фінансовий напрямок. Сутність останнього полягає у тому, щоб надати сторонам взаємодії всі необхідні ресурси для того, належним чином реалізовувати завдання та функції у відповідному напрямку.

Висновки. Тож, удосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану взаємодії передбачає здійснення низки кроків. Втім, в умовах сьогодення вони повинні реалізовуватись максимально оперативно, що дозволить досліджуваним інституціям діяти більш ефективно в тих складних умовах, в яких їм сьогодні доводиться працювати.

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. С. 255.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 64–68.
2. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. Вип. 77. Ч. 1. 2023. С. 117–123. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209> (дата звернення: 05.03.2024).
3. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_u_movah.html (дата звернення: 19.03.2024).
4. Мороз В. О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/97.pdf (дата звернення: 24.03.2024).
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану № 8056 від 19.09.2022. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74938 (дата звернення: 11.03.2024).
6. Дерезь В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дерезь Вікторія Анатоліївна. К., 2006. 190 с.
7. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб.. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text> (дата звернення: 20.02.2024).
9. Про правовий режим воєнного стану / Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text> (дата звернення: 19.03.2024).

Стаття надійшла до редакції 27.03.2024

Vladyslav K. ZINKEVYCH,

Postgraduate Student

(Lesia Ukrainka Volyn National University, Lutsk, Ukraine)

WAYS OF IMPROVING THE INTERACTION BETWEEN LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND LOCAL GOVERNMENT BODIES UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

A normative-legal direction for improving the interaction of local state administrations and local self-government bodies under martial law has been identified, within the framework of which it is considered necessary to harmonize the provisions of the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" and the Laws of Ukraine "On Local State Administrations" and "On Local Self-Government in Ukraine". Attention was focused on the need to create appropriate conditions for legal support of the activities of regional state administrations and local self-government bodies.

Attention is focused on the fact that the coordination of interaction between local self-government bodies and local state administrations is critically important, especially in the conditions of martial law.

It was established that within the framework of the personnel direction of improving the interaction of local state administrations and local self-government bodies in the conditions of martial law, it is necessary to: a) simplify the bureaucratic procedures for employment of employees of military administrations of settlements, in particular, former employees of local government; b) conducting joint trainings and exercises for employees of local state administrations and representatives of local self-government bodies in order to increase their readiness to act in martial law conditions and provide them with the necessary knowledge and skills; c) providing local state administrations and local self-government bodies with the necessary material, financial and human resources for the effective performance of their duties during martial law.

Key words: *improvement, interaction, martial law, local state administrations, local self-government bodies.*