

Мар'яна Кравчук,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнського національного
університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9987-0484>

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Проаналізовано особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у період війни. З'ясовано визначення поняття «громадський контроль», а також суб'єктів реалізації цього контролю. Встановлено важливість функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах воєнного стану через виконання функцій, які безпосередньо пов'язані із життєдіяльністю громади. Зокрема, зазначено про відбудову зруйнованої інфраструктури, забезпечення населення продовольчими товарами, організації освітнього процесу, реєстрацію внутрішньо переміщених осіб, забезпечення роботи громадського транспорту тощо. Зроблено висновки про вагомість у надскладний час підтримувати та розвивати взаємозв'язок громади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громадський контроль, національне законодавство, воєнний стан, владно-громадська взаємодія.

Kravchuk M.

Public control over the activities of local government bodies under the conditions of martial state

The article analyzes the peculiarities of public control over the activities of local self-government bodies during the war. The definition of the concept of «public control» has been clarified, as well as the subjects of implementation of this control. The importance of the functioning of the institution of local self-government in the conditions of martial law due to the performance of a number of functions that are directly related to the vital activities of the community has been established. In particular, it is about rebuilding the destroyed infrastructure, providing the population with food products, organizing the educational process, registering internally displaced persons, ensuring the operation of public transport, etc. At the same time, wartime conditions dictate certain legislative obstacles in the implementation of public control. In particular, the work of deputy commissions and local councils may take place in a closed format and, accordingly, their draft decisions may not be made public. In addition, information contained in public electronic registers may temporarily become inaccessible to citizens. An analysis of the legal forms of direct community participation in solving issues of local importance, such as: local referendum, general assembly, local initiative, public hearings, was carried out. It is also mentioned about other forms of public participation in the process of activities of local self-government bodies, in particular voter assignments to their local council members, citizens' appeals, the number of which has increased significantly in recent times, consultative surveys on the needs and interests of the community. Conclusions were made about the importance of maintaining and developing the relationship between the community and local self-government bodies in extremely difficult times. It is determined that these can be remote meetings, online consultations and any other forms of implementation of legal tools, taking into account security rules.

Keywords: local self-government bodies, public control, national legislation, martial law, government-public interaction.

Постановка проблеми. В Україні питання взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю є одним із визначальних векторів щодо подальшої стратегії розвитку державної та регіональної політики. Становлення нашої держави як демократичного європейського суб'єкта дає підстави стверджувати про більш активне залучення громадян до системної діяльності органів виконавчої влади. У результаті такої взаємодії підвищується рівень довіри населення до владних інституцій, а також відкритість і прозорість діяльності відповідних органів. На жаль, сьогодні в Україні відбуваються значні потрясіння, пов'язані з воєнним станом. У лютому 2023 р. минув рік повномасштабного вторгнення російської федерації на нашу територію. Незважаючи на складнощі воєнного часу, українське суспільство демонструє мужній опір на всіх фронтах, єдність та згуртованість. Досвід, який Україна набула під час війни, показує злагоджену

співпрацю органів місцевого самоврядування з військовим командуванням, військовими адміністраціями, волонтерами, представниками бізнесу, підприємцями тощо. Незважаючи на це, війна внесла свої корективи як у діяльність органів місцевого самоврядування, так і здійснення громадського контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу нашого дослідження становлять наукові праці таких учених, як М. Бублій, А. Крупник, В. Малиновський, А. Муртіщева, Т. Наливайко, О. Пухкал, О. Смоляр та ін.

Мета статті – дослідження особливостей функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану, а також здійснення громадського контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є однією з найбільш поширених форм зв'язку між громадянами та органами місцевого самоврядування, а також способом залучення населення до різних сфер суспільно-політичного життя. Загальновідомо, що для органів місцевого самоврядування важлива думка й оцінка громади, оскільки це формує уявлення про ефективність влади місцевого самоврядування, допустимість правопорушень серед посадових осіб, їх відповідальність.

Водночас інші науковці надають власні визначення та розуміння цього поняття. Так, В. Малиновський вважає, що громадський контроль – це засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, який суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають рекомендаційний характер [2, с. 37]. На думку А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [7, с. 57]. Ю. Сурмін і А. Мельник, пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюють об'єднання громадян та самі громадяни, і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [1, с. 15].

Варто зазначити, що громадяни мають можливість здійснювати громадський контроль через різноманітні громадські об'єднання, молодіжні організації, політичні партії, волонтерські рухи тощо. Також суб'єктами громадського контролю від імені громадськості можуть бути окремі громадяни. Водночас відповідним суб'єктам гарантується право на вільний доступ до інформації про діяльність місцевої влади, подання електронних петицій, відвідування засідань органів місцевого самоврядування, проведення громадських слухань та інше.

У теперішній час органи місцевого самоврядування виконують надзвичайно важливі функції, що безпосередньо пов'язані із життєдіяльністю громади. Зокрема, йдеться про відбудову зруйнованої інфраструктури, забезпечення населення продовольчими товарами, організацію освітнього процесу, реєстрацію внутрішньо переміщених осіб, забезпечення роботи громадського транспорту тощо. Часто, коли відбуваються бойові дії, завдаються ракетні удари, триває кількагодинна повітряна тривога, вирішити вищезазначені проблеми надзвичайно. Проте можна констатувати про злагоджену діяльність органів місцевого самоврядування, громадськості, військових адміністрацій та військового командування щодо вирішення багатьох питань.

На важливості функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та побудови координованої й ефективної системи управління державою одночасно зі збереженням демократичних та правових засад функціонування публічної влади наголошує А. О. Муртіщева [3, с. 419]. І хоча функціонування військових адміністрацій може вносити зміни в управління територіями та реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування, це жодним чином не передбачає припинення самої діяльності органів місцевого самоврядування.

З огляду на це Звідси можна говорити громади мають правові можливості впроваджувати та ініціювати зміни на локальному рівні, брати участь у вирішенні місцевих проблем. Водночас за умов воєнного часу виникають певні законодавчі перепони у реалізації громадського контролю. Зокрема, діяльність депутатських комісій та місцевих рад може відбуватися у закритому форматі, а отже, проекти їхніх рішень можуть не оприлюднюватись. Крім того, інформація, що міститься в публічних електронних реєстрах, тимчасово може набувати недоступного характеру для громадян. Насамперед це стосується питань, пов'язаних із будівництвом, земельними ділянками тощо. Це певною впливає на відносини органів місцевого самовря-

дування та громади. Але такі зміни безпосередньо пов'язані з особливостями воєнного стану і, незважаючи на все, не позбавляють прав участі громадян впливати на місцеву владу.

Згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] однією з форм вирішення територіальною громадою питань місцевого значення є місцевий референдум. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, яке згідно із Конституцією України, цим та іншими законами належать до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території [6]. Проте в умовах, коли діють закони воєнного часу, організація та проведення референдумів категорично заборонені. Крім цього, відсутнє законодавче підґрунтя для проведення місцевих референдумів, оскільки ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність, а ЗУ «Про місцевий референдум» перебуває в статусі проекту.

Наступною формою безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори. Рішення загальних зборів громадян враховують органи місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [6]. У період воєнного стану можуть виникати труднощі у проведенні відповідних зборів, зумовлені зміною місця проживання значної кількості громадян, але загалом такий інструмент народовладдя доступний і гласний.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. 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. Рішення ради, ухвалене щодо питання, внесеного на її розгляд за місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [6]. Фактично, через місцеві ініціативи громадяни мають право порушувати питання щодо покращення соціальних, медичних послуг, екологічного стану території, врегулювання земельних відносин, побудови нових освітніх закладів, розвитку транспортної мережі та ін. В умовах війни місцева ініціатива працює, пропозиції мешканців громад вносяться і розглядаються на засіданнях рад, де приймаються консенсуальні рішення.

Ще одним інструментом народовладдя можна назвати громадські слухання. 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. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування [6]. Цей інструмент щодо вирішення актуальних питань, обміну думками з приводу суперечливих ситуацій, внесення пропозицій мешканцями громади дає змогу сформулювати тісний взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування та населенням. Однак все частіше таке спілкування переходить в онлайн-формат. Це зумовлено тим, що в період війни органи місцевого самоврядування вирішують більш важливі питання, пов'язані з військовими потребами, гуманітарною допомогою, поселенням переселенців, улаштування бомбосховищ, налагодження освітнього процесу, забезпеченням роботи транспортної мережі тощо.

Надалі можна говорити про інші форми громадської участі в процесі діяльності органів місцевого самоврядування, а зокрема доручення виборців своєму депутатові місцевої ради, звернення громадян, кількість яких значно збільшилась за останній час, консультативні опитування щодо потреб та інтересів громади.

12 травня 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Закріплені у ньому положення [5] значно розширюють компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану та надають їм одноособові повноваження з прийняття рішень щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та / або для забезпечення

заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, поводження з небезпечними відходами.

Також Закон [5] на час дії воєнного стану спрощує процедури прийняття актів органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів. Також у процесі прийняття на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку), оскільки проведення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час. На акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо оприлюднення проектів актів за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Водночас виникають питання, пов'язані з реальною можливістю громади долучатися до вирішення місцевих проблем в умовах воєнного стану. Це зумовлено тим, що під час воєнного стану органи місцевого самоврядування можуть не оприлюднювати проекти рішень. Діяльність депутатських комісій та місцевих рад не оголошується попередньо та може відбуватися у закритому форматі. Публічні електронні реєстри (особливо щодо земельних ділянок, містобудівної документації) можуть бути закриті для громадян. Крім того, у деяких громадах тимчасово припинилося проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінувалися проекти бюджетів участі [4].

Незважаючи на воєнний стан і надскладні умови життя українського суспільства органи місцевого самоврядування повинні докладати максимальних зусиль для того, щоб не втратити зв'язок із громадами та забезпечення ними права брати участь у вирішенні місцевих проблем. Наприклад, це можуть бути дистанційні зустрічі, онлайн-консультації та будь-які інші форми реалізації законних інструментів.

Висновки. Організація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це важливий напрямок взаємодії, особливо в період воєнного часу. Водночас у контексті форм громадської участі і доступу до публічної інформації на громадян можуть поширюватись деякі правові обмеження, зумовлені насамперед безпековими питаннями. Однак національне законодавство України не забороняє і не позбавляє можливості мешканців брати участь у житті своєї громади. А відповідні правові обмеження мають лишень тимчасовий характер.

Список використаних джерел

1. Бублій М. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *International Scientific Journal*. 2016. № 5. С. 14–18.
2. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. 254 с.
3. Муртіщева А. О. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми приватного та публічного права: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. присвяченої 93-річчю з дня народження члена-кореспондента НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, Заслуженого діяча науки України, доктора юридичних наук, професора Процевського О. І. (21 травня 2022 року). Харків, 2022. С. 416–419.
4. Народовладдя на місцях під час воєнного стану. URL: <https://parlament.org.ua/2023/01/31/people-power-during-the-war/> (дата звернення: 10.02.2023)
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 11.02.2023).
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
7. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 14. С. 56–58.

References

1. Bubliy, M. (2016). Osoblyvosti zdiysnennya hromadskoho kontrolyu za diyalnistyu orhaniv derzhavnoyi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya [Peculiarities of public control over the activities of state authorities and local self-government]. *International Scientific Journal*, 5, 14-18 [in Ukrainian].

2. lovnnyk terminiv i ponyat z derzhavnoho upravlinny [Dictionary of terms and concepts of public administration]. Kyiv: Tsentr spryannya instytuts. rozv. derzh. sluzhby [in Ukrainian].
3. Murtishcheva, A. O. (2022). Okremi aspekty funktsionuvannya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v umovakh voyennoho stanu [Separate aspects of the functioning of local self-government bodies under martial law]. *Praesens quaestiones iuris privati et publici: materias scientificas et practicas IV Internationalis conferentiae dicatae sunt 93 anniversario ortu respondentis sodalis Academiae Scientiarum Nationalis Ucrainae, academicae Academiae Personae Internationalis, Scientist Ucrainae Honoratae; I. Doctor, Professor O. I. Protsevsy (21 travnya 2022 roku). Kharkiv* [in Ukrainian].
4. Narodovladdya na mistsyakh pid chas voyennoho stanu [Local peoples rule during martial law]. Retrieved from: <https://parlament.org.ua/2023/01/31/people-power-during-the-war/> [in Ukrainian].
5. *Zakon Ukrainy Pro vnesennya zmin do deyakyykh zakoniv Ukrayiny shchodo funktsionuvannya derzhavnoyi sluzhby ta mistsevoho samovryaduvannya u period diyi voyennoho stanu: pryiniaty 12 travnya 2022 roku № 2259-IX* [Law of Ukraine On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law](2022, Traven 12). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> [in Ukrainian].
6. *Zakon Ukrainy Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: pryiniaty 21 travnya 1997 roku № 280/97-VR* [Law of Ukraine About local self-government in Ukraine] (1997, Traven 21). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> [in Ukrainian].
7. Hromadskyi kontrol yak vazhlyvi chynnyk demokratyzatsiyi ta efektyvnosti derzhavnoho upravlinnya [Publica potestate tamquam momenti factor democratizationis et efficientiae publicae administrationis]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid — Investments: practice and experience, 14, 56-58* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.02.2023