

## ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (КЕЙС МАРІУПОЛЬСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

### PECULIARITIES OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND THE COMMUNITY UNDER MARTIAL LAW (CASE OF THE MARIUPOL TERRITORIAL COMMUNITY)

Кисіль В.В.,

*аспірант кафедри політології та міжнародних відносин  
Маріупольського державного університету*

У статті констатовано унікальність кейсу Маріупольської територіальної громади з точки зору функціонування рівнів взаємодії органів місцевого самоврядування та громади в умовах дій особливого правового режиму. Автор окреслив основні аспекти взаємодії за трьома напрямками – управлінські процеси, адміністративні послуги та гуманітарна взаємодія. Особлива увага приділена саме гуманітарному аспекту взаємодії, оскільки у масштабах України саме він забезпечує унікальність Маріупольської територіальної громади. Вперше у вітчизняній політичній науці детально висвітлено проблему електоральної активності громади під час розгортання гібридної агресії Російської Федерації, підкреслено чинник великого бізнесу, як такого, що сформував електоральне поле конкретної територіальної громади. Виокремлено основні причини домінування опозиційних політичних сил у регіоні та їх конфігурацію у розрізі структур міської влади. Органи місцевого самоврядування у дослідженні розглянуто крізь призму дихотомії взаємодії громади та державної влади, у якій органам публічного управління відводиться роль посередника. Деталізуючи цей концепт, автор наводить основні характеристики сфери адміністративних послуг у Маріуполі та намагається простежити їх трансформацію з часом, починаючи від відкриття перших центрів надання адміністративних послуг і завершуючи діяльністю місцевої влади в умовах релокації (2022-2024 рр.). Враховуючи неможливість виконання функцій місцевого самоврядування на окупованих територіях та розпорошення громади, у статті наголошено на важливості гуманітарної взаємодії як додаткового об'єднуючого чинника, що забезпечує стійкість та сталий розвиток громади в умовах воєнного стану. Деталізовано роль Маріупольського державного університету як одного з основних гуманітарних хабів громади, що є частиною місії навчального закладу як прогромадського університету.

**Ключові слова:** міське самоврядування, територіальна громада, адміністративні послуги, гуманітарний хаб, прогромадський університет, Маріуполь.

The article states that the case of Mariupol territorial community is unique in terms of functioning of the levels of interaction between local self-government bodies and the community in the context of a special legal regime. The author outlines the main aspects of interaction in three areas: management processes, administrative services and humanitarian cooperation. Particular attention is paid to the humanitarian aspect of interaction, since it is this aspect that ensures the uniqueness of the Mariupol territorial community on the scale of Ukraine. For the first time in the national political science, the problem of electoral activity of the community during the deployment of the hybrid aggression of the Russian Federation is covered in detail, the factor of big business as such, which formed the electoral field of a particular territorial community, is emphasised. The main reasons for the dominance of opposition political forces in the region and their configuration in the context of municipal government structures are highlighted. Local self-government bodies are examined in the study through the prism of the dichotomy of interaction between the community and the state authorities, in which public administration bodies are assigned the role of an intermediary. In detailing this concept, the author provides the main characteristics of the administrative services sector in Mariupol and tries to trace their transformation over time, starting with the opening of the first administrative service centres and ending with the activities of local authorities in the context of relocation (2022-2024). Given the impossibility of performing local government functions in the occupied territories and the dispersion of the community, the article emphasises the importance of humanitarian cooperation as an additional unifying factor that ensures the resilience and sustainable development of the community under martial law. The role of Mariupol State University as one of the main humanitarian hubs of the community, which is part of the mission of the educational institution as a civic university, is detailed.

**Key words:** local self-government, territorial community, administrative services, humanitarian hub, civic university, Mariupol.

**Постановка проблеми.** Кейс Маріупольської територіальної громади є унікальним випадком з точки зору функціонування органів місцевого самоврядування вже після повної окупації регіону військами російського агресора. Міська влада Маріуполя змогла зберегти не тільки юридичну суб'єктність, але й всі рівні взаємодії між

органами публічної влади та членами громади, що наразі розпорошені по всій Україні. Поряд із сприяттям інтеграції маріупольців до нових територіальних спільнот, де їх прийняли, міська влада намагається зберегти цілісність громади та забезпечити реалізацію основних прав релокованих маріупольців. Ініційований у цій статті аналіз має

неабияке практичне значення з точки зору реального втілення у життя концепту цифрової громади, про який дискусія у політичному полі почалася задовго до розгортання повномасштабної війни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно наголосити, що наразі у вітчизняній політичній науці відсутні комплексні студії, присвячені огляду рівнів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою в умовах триваючого військового протистояння. Однак, варто згадати окремі дослідження, що зосереджені на конкретних аспектах згаданої загальної проблеми. Невеликий масив наукової літератури, що висвітлює розвиток місцевого самоврядування Маріуполя в умовах війни виразно розпадається на дві групи: праці, що стосуються громадської участі у формуванні стратегії розвитку ОТГ та студії, які торкаються проблем політико-економічного розвитку Маріуполя. Згадуючи дослідження О. Бурлакова, А. Надежденко, М. Трофименка та С. Махсми [1-2; 7; 11; 13] варто підкреслити, що вони не торкалися періоду після початку повномасштабної агресії та окупації Маріуполя. Таким чином, пропонується розвідка є першою спробою комплексного погляду на проблему функціонування територіальної громади в умовах гібридного протистояння та повномасштабної агресії.

**Формулювання цілей статті.** У дослідженні пропонується зацентрувати увагу на необхідності виділення основних рівнів взаємодії місцевої влади та територіальної громади на рівні міста Маріуполя та комплексній характеристиці зазначених рівнів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно концепції місцевого самоврядування, відображеної у Конституції України, місцева влада, яка є представницьким органом громади, має виконувати роль посередника між громадою та державою, а також забезпечувати повноцінну життєдіяльність населення на окресленій території. Вимога підзвітності місцевого самоврядування громаді зумовлює специфічну структуру взаємодії членів громади та органів публічного управління на місцевому рівні. Така взаємодія після старту децентралізаційних перетворень відбувається за трьома напрямками:

1. Заангажованість громади до управлінських процесів, а саме: участь в електоральному процесі (місцеві вибори), участь у процесах прийняття рішень (громадські обговорення, слухання та комітети);

2. Надання населенню адміністративних послуг (виконання місцевою владою функцій посередника між державою та громадою);

3. Гуманітарна взаємодія, яка особливо посилюється після повномасштабного вторгнення РФ та окупації територій Маріупольської громади і виявляється у: діяльності мережі центрів під-

тримки маріупольських переселенців «ЯМаріуполь», а також реалізації концепції про-громадського університету (Civic University) Маріупольським державним університетом – навчальним закладом та центром розвитку і підтримки громади в умовах релокації.

Участь членів громади у місцевому електоральному процесі є одним із вирішальних показників, що демонструють рівень сформованості громади, її політичної зрілості та готовності до впливу на процеси прийняття рішень на місцях. Перші місцеві вибори, які в Маріуполі пройшли в умовах гібридної агресії РФ на Сході України та розгортання децентралізаційних реформ у державі мали місце у 2015 році. На початку року місто зазнало людських та матеріальних втрат, викликаних обстрілом мікрорайону «Східний» проросійськими бойовиками так званої «ДНР». Саме це значною мірою позначилося на вкрай низькій активності виборців, оскільки середня явка не перевищила 35%. Традиційно активними виборцями виявилися лише містяни пенсійного віку, що кардинальним чином вплинуло на результати волевиявлення, коли упевнену перемогу у місті та дві третини місць у міській раді здобув «Опозиційний блок».

У виборах будь-якого рівня в Маріуполі вирішальним чинником завжди була підтримка кандидата з боку містоутворюючих підприємств – металургійних комбінатів групи «Метінвест», один з топ-менеджерів яких, Вадим Бойченко, якраз і зайняв крісло міського голови. Можна констатувати, що міську раду скликання 2015 року та мера В. Бойченко обирала не територіальна громада, а колектив металургійних комбінатів, з якими так чи інакше був пов'язаний кожний десятий мешканець міста. Свою роль у передвиборчій гонимій зіграла пам'ять про померлого влітку 2015 року Володимира Бойка – депутата Верховної Ради від Маріуполя, який користувався величезною популярністю та авторитетом у місті. Аналітики стверджували, що співзвучність імен покійного політика та нікому раніше не відомого кандидата у мери В. Бойченка схилила шальки терезів на його сторону [5].

Місцеві вибори 2015 року у Маріуполі продемонстрували дві стійкі електоральні тенденції, якими характеризувалася громада після початку гібридної агресії РФ і які виявлялися як під час подальших виборів на місцевому рівні, так і на державному. По-перше, місто голосувало за великий бізнес, який забезпечує працевлаштування. По-друге, основна боротьба розгорнулася не між владою та опозицією, а між місцевими монополістами (СКМ) та демократичними силами (партія «Сила людей») [4].

З огляду на значне погіршення політичних позицій «Опозиційної платформи» мер Вадим Бойченко продовжив курс на послідовне дистанціювання від цієї політичної сили і на місце-

вих виборах 2020 року висувався вже від власної регіональної партії «Блок Вадима Бойченка». У вересні 2020 року, напередодні голосування, соціологічна група «Рейтинг» провела моніторинг електоральних настроїв маріупольців, який продемонстрував виразну перевагу чинного мера та його партії – її середній рейтинг склав 49 % та 55,2 пункти серед тих, хто має намір відвідати виборчі дільниці та проголосувати.

Загалом, електоральні настрої маріупольців напередодні місцевого волевиявлення 2020 року характеризувалися наявністю стійкої підтримки регіональних еліт, яку й репрезентував чинний міський голова. Також для цих виборів була характерна катастрофічна поразка провладної партії «Слуга народу», яка ледь перетнула п'ятивідсоткову позначку, хоча така ситуація була продемонстрована по Україні загалом. Знизилися і рейтинги популярної у Маріуполі «Опозиційної платформи», з огляду на триваючу російську гібридну агресію проти України – наразі ця партія набирала близько 20 % голосів виборців [10].

Чинний мер В. Бойченко набрав навіть більше, ніж очікували соціологи – 64,57 % голосів. Тим часом, явка виборців стабільно залишалася наднизькою, чим загалом характеризувався фон передвиборчих кампаній після початку гібридної агресії РФ у 2014 році. На виборах 2020 року проголосувало менше 20 % маріупольців, а саме трохи більше 83 тис. осіб. Саме це, на нашу думку, дало шанси вже згаданим маргінальним політичним силам («Партія Шарія») та проросійським кандидатам. «Опозиційний блок» також значно перевищив очікування соціологів і набрав 33,99 % голосів, майже зрівнюючись з фракцією чинного мера, яка отримала 41,69 % [12; 14].

Характеризуючи результати виборів з позицій мешканців Маріупольської територіальної громади, можна відзначити посилення тенденцій, що проявилися у 2015 році – громада голосувала за роботодавця і робила ставку на регіональні еліти, не довіряючи представникам центральної влади в особі партії «Слуга народу», яка до цього триумфувала на президентських виборах на Сході України та конкретно у Маріуполі.

Одним із досягнень децентралізації влади на рівні Маріуполя стало відкриття мережі Центрив надання адміністративних послуг (ЦНАП), які виконують роль посередників у тристоронній взаємодії за моделлю: громада/органи місцевого самоврядування/держава. ЦНАПи є установами, де маріупольці могли отримати низку адміністративних послуг у зручному форматі взаємодії оператора та клієнта. Відкриття Центрив було закладено в якості перспективних напрямів розвитку міста з точки зору комфортності та доступності у стратегіях Маріуполь-2021 та Маріуполь-2030.

У 2019 році ЦНАПи могли надавати частину послуг онлайн, з'явився також віддалений перекладач з жестової мови, який був інтегрований у систему для зручності адміністратора, який не володів жестовою мовою, проте не міг відмовити категоріям населення з вадами слуху у наданні послуг. Значним кроком уперед стали мобільні ЦНАПи, робота яких виявилася незамінною за межами міста – у селах та селищах Маріупольської територіальної громади. Мова йде про спеціально обладнаний автомобіль з доступом до мережі, у якому могли працювати адміністратори на виїзді з таких напрямів: соціальний, пенсійний, адміністративний та послуг з реєстрації місць проживання [9].

Напередодні повномасштабного вторгнення такі мобільні центри були розгорнуті у Старому Криму, Покровському та Бердянському. У перспективі йшлося про відкриття окремого центру спеціально для мешканців громади за межами Маріуполя. Однак, плани міської влади були перервані війною [6].

Не дивлячись на повну окупацію території Маріупольської громади Центри надання адміністративних послуг протягом кількох місяців відновили свою роботу на підконтрольній Україні території. З огляду на територіальну розпорошеність громади ЦНАПи зосередилися у центрах соціальної підтримки «ЯМаріуполь», розташовані практично у всіх великих містах України. Таким чином, адміністратори ЦНАПів відмовилися від практики віддаленого надання послуг та працюють з клієнтами виключно індивідуально у місцях зосередження маріупольців.

У травні 2024 року адміністратори маріупольських ЦНАПів були залучені до виконання пілотного проекту Міністерства оборони України, що стосувався оновлення персональних даних військовозобов'язаних громадян. Маріупольці-чоловіки віком від 25 до 60 років мали змогу уточнити свої дані не тільки у ТЦК та СП і у віддаленому режимі, але й у Центрах надання адміністративних послуг, чим скористалося майже 2 тис. осіб. Таким чином, була реалізована функція органів місцевого самоврядування щодо сприяння мобілізаційним заходам у державі [15].

Після окупації навесні 2022 року всієї території Маріупольської громади вся вертикаль взаємодії між населенням та органами місцевого самоврядування була зруйнована. Тим не менш, значна частина маріупольців змогла евакуюватися із зони бойових дій на підконтрольну Україні територію, тож Маріупольська територіальна громада вважається релокованою і зв'язок між органами публічної влади муніципального рівня та маріупольцями було відновлено за посередництвом вже згаданих центрів соціальної підтримки «ЯМаріуполь».

Благодійний фонд «ЯМаріуполь» позиціонує себе як організація, що ніяк не пов'язана з органами місцевого самоврядування Маріупольської територіальної громади – жоден з посадовців міської ради чи її департаментів не присутній у керівництві фонду, проте на регіональному рівні це правило порушується і до керівництва територіальними представництвами «ЯМаріуполь» залучені співробітники Маріупольської міської ради. Про стійкий зв'язок центрів з органами публічного управління свідчить також проведення ряду заходів з обговорення деокупації та відбудови громади саме на базі центрів «ЯМаріуполь» із залученням муніципального керівництва та окремих департаментів міської ради.

Вже згадані вище адміністратори ЦНАПів, які працюють на базі центрів соціальної підтримки також не належать до структур благодійного фонду, проте інформація про надання адміністративних послуг присутня на офіційних медіаканалах центрів, співробітники маріупольських ЦНАПів залучені до проведення спільних заходів з «ЯМаріуполь», покликаних сприяти збереженню зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадою [3].

Центри благодійного фонду «ЯМаріуполь» стали ключовою ланкою у реалізації соціального та гуманітарного напрямку діяльності міської влади в умовах триваючої повномасштабної війни. Наразі можна констатувати, що «ЯМаріуполь» є унікальною програмою у масштабах України і жодна ініціатива створення подібних осередків громади з боку органів місцевого самоврядування інших окупованих громад не мала успіху, з огляду на брак розголосу і можливостей фінансування. У середині 2024 року міська влада Маріуполя ініціювала старт обслуговування у центрах «ЯМаріуполь» також переселенців з Бахмуту.

Важливе значення у процесі трансформації Маріупольської територіальної громади в умовах гібридної агресії та повномасштабного вторгнення військ РФ грає Маріупольський державний університет (МДУ), який є ключовим навчальним у процесі формування культурного, наукового та громадського потенціалу регіону, що наразі є тимчасово окупованим. Університет став реальним втіленням концепції прогромадського закладу освіти та культури, який працює на створення кадрового потенціалу, що буде використаний для розвитку громади в умовах деокупації та реінтеграції регіону.

Трансформація освітнього процесу в МДУ була обумовлена включенням навчального закладу до нової стратегії розвитку міста, що була розроблена у 2017 році за ініціативою міського голови В. Бойченко. У стратегії розвитку міста та стратегічних документах Маріупольського державного університету було закріплено ряд положень, які перетворювали навчальний заклад на сучасний центр трансформації громади, а саме:

1. Діяльність у структурі університету освітніх центрів «Донбас-Україна» та «Крим-Україна», які дають можливість молоді з тимчасово окупованих територій вступати до українського навчального закладу – таким чином, Україна не втрачає потенціал у вигляді студентської молоді;

2. Завдяки розширенню спектру наукових досліджень, що проводяться у стінах МДУ науковий колектив університету забезпечує фахову експертизу всім базовим проектам органів місцевого самоврядування, що стосуються розвитку міста та регіону;

3. Саме на базі Маріупольського державного університету до 2022 року проводилися науково-практичні конференції різних рівнів, на яких обговорювалися питання трансформації громад та сфери місцевого самоврядування загалом [13].

Окремо слід звернути увагу на прогромадський вектор діяльності МДУ після початку повномасштабного вторгнення РФ до України та тимчасової окупації Маріуполя. Після релокації до Києва на базі Маріупольського державного університету відкрився гуманітарний центр підтримки маріупольців, що вимушені були покинути свої домівки через російську агресію. Центр забезпечує мешканців громади гуманітарними наборами, надає безоплатну юридичну допомогу в рамках роботи юридичної клініки МДУ тощо. Лише за перший рік послугами гуманітарного штабу МДУ скористалися понад 40 тис. маріупольців [8].

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Виокремивши кілька векторів взаємодії органів місцевого самоврядування та громади на прикладі Маріуполя, можна відзначити певні тенденції, що простежувалися протягом періоду гібридної агресії та повномасштабного вторгнення РФ. З точки зору політичної взаємодії та електорального процесу Маріупольська територіальна громада стабільно демонструвала виразну орієнтацію на працедавця-монополіста, який готовий вкластися у розвиток громади. Відповідно, політичний ландшафт міської влади залежав виключно від підтримки великого бізнесу. Постійний розвиток ринку адміністративних послуг призвів до того, що вони стали головною ланкою у тристоронній взаємодії громади, органів місцевого самоврядування та державної влади. Розвиток та цифровізація цих послуг не припинилися навіть після релокації громади.

Акценти взаємодії протягом 2014–2024 рр. змістилися з культурно-громадської сфери до гуманітарної, що викликано гуманітарною катастрофою у середовищі Маріупольської територіальної громади, яка зазнала великих руйнувань та людських втрат. Наявність мережі центрів соціальної підтримки та прогромадського університету створює потужний потенціал для використання цих організацій та установ в якості осередків відновлення Маріупольської територіальної громади після

деокупації. В якості перспектив подальших студій необхідно звернути увагу на ініціативи з боку громади, а саме активність членів громади у проведенні громадських слухань та обговорень, що дозволить виокремити ряд проблемних напрямків взаємодії в умовах триваючої повномасштабної війни.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бурлаков О.В. Сайт Міської ради Маріуполя як чинник впливу на населення міста. *Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації*. 2016. № 3 (27). С. 153-155.
2. Бурлаков О.В., Нищик Г.В. Динаміка зміни громадської думки та її вплив на місцеве самоврядування (за матеріалами опитування мешканців м. Маріуполь). *Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації*. 2017. № 1 (29). С. 136-139.
3. Відновлюємо адміністративні послуги. *Я Маріуполь*: веб-сайт. URL: [https://mhhelp.org.ua/novini\\_ta\\_istorii/news/vidnovlyuemo-administratyvni-posluhy](https://mhhelp.org.ua/novini_ta_istorii/news/vidnovlyuemo-administratyvni-posluhy) (дата звернення: 04.01.2025).
4. Зведена інформація про кількість виборців, які отримали бюлетені на виборчих дільницях під час проведення голосування на чергових виборах депутатів Красноармійської та Маріупольської міських рад Донецької області, Красноармійського та Маріупольського міських голів 25 жовтня 2015 року в день голосування 29 листопада 2015 року. *Центральна виборча комісія*: офіційний веб-сайт. URL: [https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/yavka\\_vm\\_2015\\_29112015.pdf](https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/yavka_vm_2015_29112015.pdf) (дата звернення: 04.01.2025).
5. Лашенко О. Вибори у Маріуполі виграли завод імені Ілліча та «Азовсталь» – депутат від БПП. *Радіо Свобода*: веб-сайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27398952.html> (дата звернення: 04.01.2025).
6. Маріуполь: Стратегія 2030. *Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Економічна підтримка України»*: веб-сайт. URL: [https://era-ukraine.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/Strategy\\_2030\\_Mariupol\\_compressed.pdf](https://era-ukraine.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/Strategy_2030_Mariupol_compressed.pdf) (дата звернення: 04.01.2025).
7. Махсма С.Г. Маріуполь: Стратегія 2021 як шлях до вдосконалення міста та громади. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія, політологія*. 2018. Вип. 21. С. 197-203.
8. МДУ. Гуманітарний штаб. *Маріупольський державний університет*: веб-сайт. URL: <https://mu.edu.ua/gumanitarniy-shtab> (дата звернення: 04.01.2025).
9. Мобільний ЦНАП: послуги у кроковій доступності. *Маріуполь*: офіційний сайт міської ради. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/news/mobilnij-snap-poslugi-u-krokovij-dostupnosti> (дата звернення: 04.01.2025).
10. Моніторинг місцевих виборів 2020: Маріуполь. *Соціологічна група «Рейтинг»*: веб-сайт. URL: [https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/rg\\_mariupol\\_092020\\_press.pdf](https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_mariupol_092020_press.pdf) (дата звернення: 04.01.2025).
11. Надежденко А.О., Швець С.А. Реалізація соціально-активної стратегії органів місцевого самоврядування (на прикладі м. Маріуполь). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1346> (дата звернення: 04.01.2025).
12. Названо підсумки голосування в Маріуполі. *ЕСПРЕСО*: веб сайт. URL: [https://espreso.tv/news/2020/10/31/nazvano\\_poreredni\\_pidsumky\\_golosuvannya\\_v\\_mariupoli](https://espreso.tv/news/2020/10/31/nazvano_poreredni_pidsumky_golosuvannya_v_mariupoli) (дата звернення: 04.01.2025).
13. Трофименко М.В. Маріупольський державний університет як центр трансформації міста Маріуполь. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія, політологія*. 2020. Вип. 28-29. С. 270-281.
14. У Маріуполі «Партія Шарія» обігнала «Слугу народу» на виборах до міськради, – екзит-пол. *LB.ua («Лівий Берег»)*: веб-сайт. URL: [https://lb.ua/news/2020/10/26/469078\\_u\\_mariupoli\\_partiya\\_shariya\\_obignala.html](https://lb.ua/news/2020/10/26/469078_u_mariupoli_partiya_shariya_obignala.html) (дата звернення: 04.01.2025).
15. Центр надання адміністративних послуг Маріупольської міської ради. *Facebook*: веб-сайт. URL: <https://www.facebook.com/snapmmr> (дата звернення: 04.01.2025).