

**Правова регламентація здійснення повноважень місцевого
самоврядування в умовах воєнного стану**

Богів Я.С.¹

Опубліковано	Секція	УДК
27.01.2023	Право	342

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10446216>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячена дослідженню особливостей правової регламентації діяльності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Розкрито окремі правові та практичні аспекти функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Акцентовано увагу, що місцеве самоврядування в Україні, зважаючи на правовий режим воєнного стану, на високому рівні продемонструвало функціональність державних і самоврядних інституцій, що підтвердило, в свою чергу, ефективність реформи децентралізації влади в Україні 2014-2021 рр., основним завданням якої було передача значної частини повноважень і ресурсів на місця. Нами проаналізовано перелік додаткових завдань, що виникають під час реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у правовому полі воєнного часу та воєнного стану. Ключовими напрямками посилення повноважень органів місцевого самоврядування визначено сферу безпеки та оборони, подолання наслідків воєнних дій та діяльність у соціальній сфері. Окреслено напрями реалізації мобілізаційного потенціалу організацій місцевого самоврядування в ситуації, що склалася в період дії воєнного стану на території України. Зазначено, що в системі місцевого самоврядування є три ключові напрями роботи: залучення інвестицій у відновлення соціально значущої інфраструктури та об'єктів; адаптація внутрішньо переміщених осіб до нового життя у своїх населених пунктах; поліпшення соціальних умов життя місцевого населення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, народовладдя, територіальні громади, децентралізація, воєнний стан, самоуправління.

Legal regulation of the exercise of local self-government powers under martial law.

Annotation. The start of large-scale hostilities changed all rules and norms, new challenges and crises appeared, which greatly complicated the normal functioning of the state. This also applies to local authorities, which are responsible for meeting the needs of the local population. Support of public initiatives and projects by local authorities, cooperation with international and non-governmental organizations, involvement of volunteers in solving the problems of the local community - have become the main areas of activity of local self-government bodies. Ukraine's wartime experience clearly demonstrates the numerous advantages of encouraging self-organization of the population over centralized management. How viable the community will be in the conditions of military aggression depends precisely on the efficiency of the work of local self-government bodies. The article is devoted to the study

¹ д.ю.н., доцент, професор кафедри теорії права та конституціоналізму, Навчально-науковий інститут права, Психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» ORCID 0000-0001-5819-2023

of the peculiarities of the legal regulation of local self-government activities under martial law. Separate legal and practical aspects of the functioning of local self-government in the conditions of martial law are revealed. It was emphasized that local self-government in Ukraine, taking into account the legal regime of martial law, at a high level demonstrated the functionality of state and self-governing institutions, which, in turn, confirmed the effectiveness of the reform of the decentralization of power in Ukraine in 2014-2021, the main task of which was the transfer a significant part of the powers and resources to places. We have analyzed the list of additional tasks that arise during the implementation of the powers of local self-government bodies in the legal field of wartime and martial law. The key directions of strengthening the powers of local self-government bodies are defined as the sphere of security and defense, overcoming the consequences of military actions, and activities in the social sphere. The directions for realizing the mobilization potential of local self-government organizations in the situation that arose during the period of martial law on the territory of Ukraine are outlined. It is noted that there are three key areas of work in the system of local self-government: attraction of investments in the restoration of socially significant infrastructure and facilities; adaptation of internally displaced persons to a new life in their settlements; improvement of social living conditions of the local population.

Keywords: local self-government, people's rule, territorial communities, decentralization, martial law, self-government.

Вступ

Початок великомасштабних бойових дій змінив усі правила та норми, з'явилися нові виклики та кризи, які значно ускладнили нормальне функціонування держави. Це стосується і місцевих органів влади, які відповідають за задоволення потреб місцевого населення. Підтримка місцевою владою громадських ініціатив і проєктів, співпраця з міжнародними та неурядовими організаціями, залучення волонтерів до розв'язання проблем місцевої громади – стали основними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування. Досвід України воєнного часу наочно демонструє численні переваги заохочення самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Саме від ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить те, наскільки життєспроможним буде громада в умовах воєнної агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правової регламентації функціонування органів місцевого самоврядування постійно були в центрі наукових досліджень. Так, окремі аспекти цього питання досліджувалися в працях Л. Бориславського, О. Дніпрова, Є. Дуліби, Я. Журавель, В. Ковальчука, О. Лялюка, І. Пирого, О. Стойко, А. Чиркіна та ін.

Однак залишаються ще невирішеними питання правових засад здійснення своїх повноважень органів місцевого самоврядування на окупованих територіях.

Метою статті є дослідження особливостей правової регламентації діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Результати

Сьогодні головною загрозою безпеці країни загалом, і зокрема її регіонів та територіальних громад, залишається збройний напад країни агресора. Тому органам державної влади, місцевого самоврядування та військового управління необхідно сконцентрувати свої зусилля в цьому напрямі. Незважаючи на всі проблеми, спричинені війною, місцеві органи влади своєчасно реагують на надзвичайні ситуації, забезпечуючи відновлення зруйнованих об'єктів, надання послуг населенню, створення робочих місць для внутрішньо переміщених осіб та залучення інвестицій. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає порядок функціонування органів місцевого

самоврядування та їхньої взаємодії з військовою адміністрацією. У період війни воєнний режим здійснює повноваження місцевих адміністрацій, а частково й органів місцевого самоврядування, як це передбачено чинним законодавством.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень зазначено, що довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалом російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. «Стойкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану [1].

Відповідно до п. 2 Указу Президента України № 64/22, органам місцевого самоврядування наказано запроваджувати та здійснювати передбачені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [2]. Реалізація норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає створення на відповідних територіях військових адміністрацій [3]. Згідно зі ст. 4 вказаного Закону 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, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. З цього положення можна зробити висновок, що формування військових адміністрацій є правом, а не обов'язком компетентних органів влади.

Тому саме від рішення щодо створення військової адміністрації залежатиме зміна моделі управління відповідною територією.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статтях 78 та 79 закріплює положення щодо відповідальності місцевих рад та сільських селищних, міських голів, відповідно [4]. Указані норми Закону серед підстав для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування містять повноваження, передбачені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [3]. Частина 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених п. 3 ч. 1 цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації [4].

Пункт 3 ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Аналогічні вимоги щодо дострокового припинення повноважень сформульовані у ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносно сільських, селищних, міських голів. У п. 31 ч. 11 ст. 79 цього Закону зазначається, що повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади з підстав, зазначених в абзаці другому частини другої цієї статті, – з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). У

свою чергу, абз. 2 ч. 2 ст. 79 вказаного Закону закріплює, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені також у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану». Випадкам, про які зазначається в абз. 2 ч. 2 ст. 79, у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» присвячена ч. 3 ст. 4. Ця норма комплексно перераховує всі органи місцевого самоврядування базового рівня (сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи), а також сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальної громади, якими вони визначені у ч. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому ключовою підставою для припинення повноважень як місцевих рад, так і сільських, селищних, міських голів вказано «нездійснення покладених на них Конституцією та законами України повноважень». Водночас ця норма не містить вичерпного переліку таких підстав і вказує, що такими підставами можуть бути й інші випадки, передбачені цим Законом. Невичерпний характер ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» спонукає до пошуку додаткових підстав припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

У свою чергу на підставі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких запроваджено 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 [3].

Як вже зазначалось вище, Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», згідно з яким були утворені військові адміністрації населених пунктів у 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 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.

Структуру і штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації. Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій [5, с. 119].

Загалом Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. на всій території України утворено 25 обласних військових адміністрацій [2]. Як результат, обласні, Київська міська державні адміністрації набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій – посади начальників військових адміністрацій. Аналогічно на базі наявних районних державних адміністрацій утворено й відповідні районні військові адміністрації.

Відповідно до Закону були утворені обласні, районні адміністрації та військові адміністрації населених пунктів (міські, селищні, сільські). Законодавець визначився і щодо строку дії військових адміністрацій. Так, військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повно-важення протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування [6].

Крім утворення військових адміністрацій, чинне законодавство України теж зазнало чимало змін.

Так, Верховна Рада України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийняла більше ніж 700 документів, метою прийняття яких було врегулювання окремих питань функціонування державної служби та місцевого самоврядування, а також неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану; організації та забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань організації роботи з військовополоненими; надання соціальних послуг під час дії воєнного стану в Україні, впровадження змін у сферах довілля та цивільного захисту, фінансовій сфері, охороні здоров'я, освіти, трудових відносин, у продовольчій сфері, в інформаційній сфері тощо [7, с. 48].

З метою забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану Кабінетом Міністрів України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийнято 2000 документів. Наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» місцеві органи виконавчої влади зобов'язані були ввести в дію плани цивільного захисту населення на період воєнного стану та забезпечити їх здійснення, а обласні державні адміністрації зобов'язані забезпечити проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення збройних конфліктів [8]; постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» урегульовані питання щодо оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень про формування і виконання місцевих бюджетів [9].

З огляду на те, що публічна влада здійснюється не тільки в інтересах держави, а й для задоволення потреб суспільства, що загалом відповідає суспільним інтересам, військова адміністрація вже здійснює адміністративну діяльність як суб'єкт публічного управління. Іншими словами, вона здійснює адміністративно-розпорядчу діяльність і надає адміністративні послуги. У цьому виражається реалізація завдань (функцій) виконавчої влади щодо задоволення цього суспільного інтересу [10, с. 18].

Примітно, що закон спрощує процедуру ухвалення законів місцевою владою. Зокрема, він встановлює, що в період воєнного стану не проводять конкурсів на призов/службу, не складають спеціальних іспитів і документів, що підтверджують володіння державною мовою [11]. Слід зазначити, що ці демократичні процедури були не скасовані, а перенесені на мирний час. Крім того, з моменту набрання чинності Законом на акти органів місцевого самоврядування, органів цивільної та військової адміністрації та їхніх працівників поширюються положення пункту 3 частини 1 статті 15, частини 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», більше не підпадають під вимоги Закону про державну допомогу суб'єктам господарювання [].

Таким чином, сільські, міські та селищні голови мають достатні повноваження у випадках, коли необхідно перерахувати кошти з бюджету на потреби Збройних сил України або негайно виділити кошти на ремонт комунальної техніки для подолання наслідків обстрілів, стихійних лих тощо. Крім того, значно спрощена процедура

призначення на посаду керівників органів місцевого самоврядування, муніципальних підприємств, установ та організацій, які звільняються без дотримання трудового законодавства у виняткових випадках (попередження про майбутнє звільнення, попередня згода на продовження роботи, отримання згоди виборних органів основних профспілкових організацій), не спрямована на придушення демократичних інновацій. Це не пригнічує демократичні інновації, а забезпечує швидке реагування на проблеми, що потребують залучення спеціалізованого персоналу [13].

Слід зазначити, що у зв'язку із задоволенням різних потреб внутрішньо переміщених осіб виникає низка питань. Це і отримання довідок, і реєстрація статусу внутрішньо переміщених осіб, і доступ до житла, гуманітарної допомоги, медичного обслуговування та інших послуг. Варто зазначити, що впровадження в Дії отримання більшого спектру послуг суттєво зменшує навантаження на органи місцевого самоврядування, спрощує та пришвидшує можливості громадян на якісне отримання послуг органів місцевого самоврядування.

Також зазначимо, що тісна взаємодія ОМС, громадських організацій та волонтерів допомогла, як не дивно, й надалі розбудовувати громадянське суспільство в нашій державі, продемонструвала єдність народу і держави, що показало що ми єдині у своєму прагненні відстоювання незалежності та суверенітету нашої держави.

Тимчасова окупація української території ставить перед місцевою владою особливе завдання. Як має діяти місцева влада в цій ситуації? Час покаже, чи достатньо «розширених» повноважень вищезазначених органів місцевого самоврядування. Звісно, існує ризик, що вищі посадові особи та керівники агентств і служб різних рівнів, що належать до місцевого самоврядування, можуть зловживати своїми повноваженнями. У зв'язку з цим зростає необхідність громадського контролю за здійсненням цих повноважень.

Позитивним моментом для розвитку законотворчої діяльності органів місцевого самоврядування стало оприлюднення законопроекту № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України з питань демократії на рівні місцевого самоврядування» [14].

Щодо змісту законопроекту, то важливо зазначити, що він якраз спрямований на розвиток різних форм демократії участі на місцевому рівні. В Україні існує певний дисбаланс у плані наявності певних інструментів у різних регіонах. Деякі регіони активно ухвалюють відповідні положення та впроваджують різноманітні інструменти для розвитку регіональної демократії, в той час як інші обмежуються тими, які передбачені Законом про місцеве самоврядування. Крім того, підхід до вимог щодо використання відповідних інструментів також різниться в різних регіонах. Саме на це і спрямований цей законопроект [14].

На жаль, проблеми місцевої автономії в умовах воєнного стану виходять за рамки цих питань. Адже процес відстоювання незалежності країни, неминучої перемоги України в цій війні, пов'язаний із втратою як непоправних людських життів, так і матеріальних ресурсів (комунальних, інфраструктурних, промислових об'єктів тощо). Місцева влада також має розв'язати безпрецедентне завдання з відновлення територій, які постраждали від військової агресії ворога. Для цього місцева влада повинна мати відповідні повноваження.

Зрозуміло, самостійно вирішити ці проблеми як на національному, так і на місцевому рівні вкрай складно. З огляду на це, ініціатива президента та уряду України щодо залучення додаткових ресурсів від країн, які підтримують європейські цінності та український народ у цій війні, є справедливою.

Щоб допомогти українським містам знайти партнерів, за підтримки Ради Європи з місцевого самоврядування було створено нову онлайн-платформу [Cities4Cities](#).

Платформа являє собою безкоштовний онлайн-інструмент. Платформа дає змогу місцевим органам влади в Україні та інших європейських регіонах ділитися своїми потребами та пропозиціями щодо міської інфраструктури та напряду вступати у співпрацю для отримання практичної допомоги.

Висновки

Таким чином можемо констатувати, що правова регламентація діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з впровадженням правового режиму воєнного стану набула значної трансформації, адже було внесено значну кількість правок і доповнень до нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність ОМС, що, в свою чергу, дало змогу ефективно і безперешкодно реагувати на виклики породжені воєнним станом і не допустити колапсу в країні.

Це ще раз свідчить про те, що місцеве самоврядування є важливим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Досвід України під час війни яскраво показав низку переваг стимулювання самоорганізації населення над централізацією управління.

Органам місцевого самоврядування варто шукати можливості розвитку в напрямках взаємодії з закордонними партнерами, громадськими організаціями та волонтерами задля залучення інвестицій у відновлення інфраструктури та об'єктів, що мають важливе соціальне значення; інтеграції внутрішньо переміщених осіб до робіт у громадах, використовуючи їхню кваліфікацію, досвід, компетентності й потенціал з перспективою їхньої асиміляції й постійного проживання на певній території; міжнародної мобільності для можливості освоєння нових професій та підвищення професійної кваліфікації населення в громадах.

Список використаних джерел

1. Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf.
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-УШ. URL: «<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Пирого І.С., Пирого М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1, 2023. С. 117-123.*
6. Чудик Н. О. Вертикаль влади в умовах воєнного стану Російсько -українська війна: право, безпека, світ : *матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29–30 квітня 2022 р., Тернопіль : ЗУНУ, 2022. С. 156–160.*
7. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства. 4 (32)/2022. С. 46-55.*
8. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovahvoyennogo-stanu-179-240222>.

9. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Роговенко О. В. Повноваження органів місцевого самоврядування під час воєнного стану: нормативно-правове регулювання та виклики. *Приватне та публічне право*. 2022. № 3. С. 9-14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2022_3_4.
12. Стойко О. М. Особливості діяльності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2022. Вип. 91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2022_91_16/
13. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2(1). С. 76-83.
14. 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 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>