

Роговенко О.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Сумського національного аграрного університету

УДК 340: 342.25

DOI 10.32845/2663-5666.2022.3.2

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВИКЛИКИ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Геополітичне, ментальне, географічне становище України створюють необхідність реагувати не лише на внутрішні фактори та чинники, пов'язані із місцевим самоврядуванням, а й на потенційні ризики, що можуть і впливають на українське сьогодення та майбутнє. Події, що відбулися після 24 лютого 2022 року, посилили цю необхідність, адже виникла додаткова потреба «екстра»реагування на наявні виклики. Виявилось, що українське суспільство здатне продемонструвати свою позицію та згуртованість навколо захисту національних цінностей та територій. Позиція передачі влади на місцевий рівень отримала подальший розвиток із початком війни. Передусім йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX [1] (далі – Закон), який було прийнято Верховною Радою України 12 травня 2022 року. Зауважимо, що зазначений Закон було прийнято в майже повній єдності із позицією Асоціації міст України, яка брала активну участь у розробці та доопрацюванні цього законопроекту [2]. Це та інше послужило підґрунтям даного дослідження та обумовило його актуальність.

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою представленої публікації є здійснення аналізу особливостей повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. При цьому завданнями дослідження є аналіз чинних нормативно-правових актів із питань повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та узагальнення пов'язаних із цим проблем, пошук шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Питанню місцевого самоврядування приділено увагу в дослідженнях В. Барського, Є. Гетьмана, Г. Задорожньої, Т. Карабін, В. Косович, В. Куйбіди, Л. Луць, Т. Масловської, А. Нечипоренко, М. Петришиної, А. Пухтецької, Т. Рябченко, С. Семко, А. Шармоянц, Ю. Шпак та багатьох інших вчених. Над проблемами місцевого самоврядування під час воєнного стану працювали такі автори, як О. Чепель, О. Мірошник та інші. Поряд із цим існує постійна необхідність у дослідженні питання, його систематизації, що може слугувати основою для подальших наукових розвідок та удосконалення наявної практики.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося вище, виникла необхідність розглянути питання щодо організації місцевого самоврядування в умовах запровадження воєнного стану в Україні. Слід нагадати, що діяльність місцевого самоврядування на територіях України пов'язують із військовими адміністраціями та військово-цивільними адміністраціями. Розглянемо їх детальніше. Обидві адміністрації є державними органами, сформованими відповідно до Указу Президента України, що тимчасово діють на визначеній главою країни території України з елементами військової організації управління для забезпечення правопорядку та безпеки під час дії воєнного стану. Поряд із цим існують особливості правового регулювання цих органів. Так, військові цивільні адміністрації функціонують на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141- VIII [3]. Нагадаємо, у 2015 році у Донецькій та Луганській областях України, замість обласних, районних, сільських, селищних, міських рад, були утворені указом Президентом України й діяли 19 військово-цивільних адміністрацій, з яких дві мали обласний статус (Луганська та Донецька), а решта 17 – міський, сільський та селищний. Таким чином, військово-цивільні адміністрації діяли у складі Антитерористичного центру при

Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України з метою виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі проведення антитерористичної операції [4]. При цьому повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій припиняються в день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» у випадку утворення відповідної військової адміністрації [4].

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 [5].

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 військової адміністрації, а також районних військової адміністрації та військової адміністрації 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 військової адміністрації та військової адміністрації населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військової адміністрації [5].

Загалом Указом Президента України «Про утворення військової адміністрації» № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. на всій території України утворено 25 обласних військової адміністрації [6]. Як результат, обласні, Київська міська державні адміністрації набули статусу відповідних військової адміністрації, а голови цих державних адміністрації – посади начальників військової адміністрації. Аналогічно на базі наявних районних державних адміністрації 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 військової адміністрації. Так, військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування [5].

Не менш важливим є і питання щодо надання належних повноважень військовим адміністраціям. Так, з метою здійснення негайних дій щодо результатів ворожої експансії, виникла необхідність у додаткових повноваженнях для військової адміністрації, яка була підтримана центральною владою. Беручи до уваги необхідність оперативного реагування, Законом було розширено компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану та надано їм одноособові повноваження із прийняття життєво необхідних 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 із 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.

Заслуговує на увагу той факт, що Законом було спрощено процедури прийняття актів органами місцевого самоврядування. Зокрема йдеться про можливість під час дії воєнного стану не проводити конкурси при прийнятті на роботу/службу, відсутність необхідності проходити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження володіння державною мовою [8]. Варто додати, що ці демократичні процедури не скасовуються, а переносяться на мирний час. Окрім того, з моменту набуття чинності Законом на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проєктів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Таким чином, у випадках, коли існує необхідність передати кошти з бюджету на потреби збройних сил України, або їх негайне виділення на ремонт комунального обладнання, подолання наслідків обстрілів, стихійного лиха тощо, у сільського, селищного, міського голови є достатні повноваження діяти. Також суттєве спрощення процедури призначення осіб та у виняткових випадках звільнення осіб без дотримання вимог законодавства про працю (попередження про наступне звільнення, переважне право на залишення на роботі, отримання згоди виборного органу первинного профспілкової організації та ін.) з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо покликане не згорти демократичні нововведення, а здійснювати оперативне реагування на проблеми, надмірна щоденна кількість яких вимагає особливо швидкого вирішення.

Слід зазначити, що виникло чимало питань, пов'язаних із упорядкуванням різних потреб внутрішньо переміщених осіб. Від отримання довідок та реєстрації статусу внутрішньо-переміщеної особи до її розміщення, доступу до гуманітарної допомоги, медичних та інших послуг тощо. Виникла необхідність організації взаємодії між представниками волонтерських організацій, органами місцевої влади та центральної державної влади. На нашу думку, саме

дієве функціонування цього трикутника (волонтери-місцева влада-центральна державна влада) стало справжнім гарантом існування держави особливо в перші кілька місяців після 23 лютого 2022 року. Ця взаємодія продемонструвала єдність народу і держави та продовжила епоху формування нового суспільного договору між новоствореним громадянським суспільством та державою, що об'єднались заради перемоги над ворогом та збереження права самого існування країни.

Окрім наведеного, в органів місцевого самоврядування виникла інша проблема: як утримати бізнес дієздатним чи як здійснити його релокацію із зони бойових дій до західних територій України? У який спосіб і де знайти ресурси для проведення евакуації цивільного населення?

Особливим випробуванням для органів місцевого самоврядування стала тимчасова окупація території України. Як діяти органам місцевого самоврядування в таких умовах? Час має визначити, чи є достатніми наведені вище «розширені» повноваження органів місцевого самоврядування. Звісно, існує ризик зловживань повноваженнями високопосадовцями, керівниками різних рівнів органів та служб, дотичних до місцевого самоврядування. З огляду на це посилюється необхідність громадського контролю за здійсненням даних повноважень.

Позитивною новиною для розвитку питання правотворчості органів місцевого самоврядування стало оприлюднення проєкту закону № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [9] (далі – Проєкт закону).

Ми підтримуємо цю ініціативу та головну концепцію проєкту Закону в частині можливості застосування механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад. Важливо, що проєкт Закону визначає перелік форм громадської участі під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування і доповнює форми місцевої демократії, які вже використовуються органами місцевого самоврядування, але залишались не врегульовані на законодавчому рівні. Заступник голови Комітету, голова підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії Аліна Загоруйко прокоментувала, що цей проєкт закону «про майбутнє громад». Зокрема авторка сказала: «Будемо його розгля-

дати і приймати після перемоги України у війні, яка символізуватиме перемогу демократії над автократією. Він стане поштовхом подальшої демократичної трансформації країни. Щодо змісту даного законопроекту, то важливо зазначити, що він дійсно спрямований на розвиток різних форм демократії участі на місцевому рівні. В Україні утворився певний дисбаланс в контексті наявності в різних громадах тих чи інших відповідних інструментів. Деякі громади активно приймають відповідні положення та впроваджують різноманітні інструменти, розвиваючи локальну демократію, інші ж обмежуються лише передбаченими Законом про місцеве самоврядування. До того ж, у кожній громаді різні підходи до вимог щодо використання відповідних інструментів. Саме це і покликаний вирішити даний законопроект» [10].

На жаль, окресленими питаннями проблеми місцевого самоврядування під час воєнного стану не обмежуються. Адже процес відстоювання незалежності нашої країни, неминуча перемога України в цій війні поєднується із втратами як безцінних людських життів, так і матеріальних ресурсів (комунальних, інфраструктурних та промислових об'єктів і т.п.). Місцева влада має вирішувати і безпрецедентні виклики, пов'язані із відбудовою своїх територій, постраждалих внаслідок військової агресії ворога. Для цих дій у місцевої влади також мають бути належні повноваження.

Очевидно, що самотужки як державному рівні, так і на місцевому вирішити окреслені проблеми є вкрай важким завданням. З огляду на це справедливими є ініціативи Президента України та Уряду щодо залучення до процесу відбудови України додаткових ресурсів країн, що підтримують європейські цінності та український народ у цій війні. Так, з 18 березня по 7 квітня 2022 року проходив Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру». У його межах відбувся діалог між представниками місцевого самоврядування, зокрема міст-побратимів Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії, Словаччини, де приймають найбільшу кількість біженців із України, та лідерами місцевого самоврядування України. Для підтримки українських міст у пошуку партнерів створена нова онлайн-платформа Cities4Cities за підтримки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Платформа є безплатним онлайн-інструментом. Він дозволяє ОМС України та інших регіонів Європи поділитися своїми потребами та пропозиці-

ями, пов'язаними з міською інфраструктурою, а також налагодити прямі зв'язки для співпраці з отримання практичної допомоги [8].

Висновок.

Таким чином, очевидно для української та світової спільноти, що однією із причин «неуспішних» військових планів російської федерації щодо України стала здатність українського народу до самоорганізації на «макро»- та «мікро»рівнях. Не має сумнівів, що цей феномен уже стає предметом багатьох досліджень. Висловлюємо припущення, що подібна згуртованість одночасно є передумовою та наслідком факторів, що впливають на розвиток самоврядування та створюють перспективу для нового суспільного договору. Виявилось, що центральна влада, делегуючи частину своїх повноважень на місця, вирішує суттєву частину проблем на місцевому рівні, що водночас розвиває потенціал місцевого самоврядування. Нагадаємо, що 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, перший етап якої завершився у 2020 році, і вже нові місцеві вибори відбулися з урахуванням результатів реформи. На наше переконання, серед факторів, що вплинули на стійкість українського суспільства проти зовнішнього агресора, фактор здатності громади до самоуправління як інструмент демократії виявився вирішальним. З огляду на це продовження політики розбудови місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства є важливим не лише для досягнення соціально-економічної злагоди та розвитку, а і для збереження української нації та країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
2. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом. URL: <https://auc.org.ua/novyna/miscve-samovryaduvannya-pid-chas-voennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vyznachenno>
3. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
4. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovotsyvilni-administratsii/>

5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

6. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

7. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом. URL: <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vuznacheno>

8. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня. URL:

<https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>

9. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Проект Закону № 7283 від 13.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>

10. Мирошник О. Народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня – Мережа UPLAN

Роговенко О.В. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВИКЛИКИ

Метою представленої публікації є здійснення аналізу особливостей повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. При цьому завданнями дослідження є аналіз чинних нормативно-правових актів із питань повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та узагальнення пов'язаних із цим проблем, пошук шляхів їх вирішення. У процесі дослідження було встановлено, що геополітичне, ментальне, географічне становище України створюють необхідність реагувати не лише на внутрішні фактори та чинники, пов'язані із місцевим самоврядуванням, а й на потенційні ризики, що можуть і впливають на українське сьогодення та майбутнє. Події, що відбулись після 24 лютого 2022 року, посилили цю необхідність, адже виникла додаткова потреба «екстра» реагування на наявні виклики. Виявилось, що українське суспільство здатне продемонструвати свою позицію та згуртованість навколо захисту національних цінностей та територій. Позиція передачі влади на місцевий рівень отримала подальший розвиток з початком війни. Передусім йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX, який було прийнято Верховною Радою України 12 травня 2022 року. Зауважимо, що зазначений Закон було прийнято в майже повній єдності із позицією Асоціації міст України, яка брала активну участь у розробці та доопрацюванні цього законопроекту. Це та інше послужило підґрунтям даного дослідження та обумовило його актуальність. До висновків представленої публікації слід віднести наступні міркування., очевидно для української та світової спільноти, що однією із причин «неуспішних» військових планів російської федерації щодо України стала здатність українського народу до самоорганізації на «макро»-та «мікро»рівнях. Не має сумнівів, що цей феномен вже стає предметом багатьох досліджень. Висловлюємо припущення, що подібна згуртованість є одночасно передумовою та наслідком факторів, що впливають на розвиток самоврядування та створюють перспективу для нового суспільного договору. З огляду на це продовження політики розбудови місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства є важливим не лише для досягнення соціально-економічної злагоди та розвитку, а і для збереження української нації та країни.

Ключові слова: громадянське суспільство, народовладдя, самоуправління, місцеве самоврядування; воєнний стан.

Rogovenko O.V. AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES DURING MARITAL STATE: LEGAL REGULATION AND CHALLENGES

The purpose of the presented publication is to carry out an analysis of the specific powers of local self-government bodies during martial law. At the same time, the tasks of the research are the analysis of current legal acts on the powers of local self-government bodies during martial law and the generalization of problems in this connection, the search for their solutions. In the process of research, it was established that the geopolitical, mental, geographical situation of Ukraine creates the need to respond not only to internal factors and factors related to local self-government, but also to potential risks that can and do affect the Ukrainian present and future. The events that took place after February 24, 2022 strengthened this need, because there was an additional need for an «extra» response to existing challenges. It turned out that Ukrainian society is able to demonstrate its position and solidarity around the protection of national values and territories. The position of transferring power to the local level developed with the beginning of the war. First of all, we are talking about the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Functioning of the Civil Service and Local Self-Government during the Period of Martial Law» No. 2259-IX (hereinafter the Law), which was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on May 12, 2022. Note that the mentioned Law was adopted in almost complete unity with the position of the Association of Cities of Ukraine, which took an active part in the development and finalization of this draft law. This and others served as the basis of this study and determined its relevance. It is an obvious fact for the Ukrainian and world community that one of the reasons for the «unsuccessful» military plans of the Russian Federation in relation to Ukraine was the Ukrainian people's ability to self-organize at the «macro» and «micro» levels. There is no doubt that this

phenomenon is already becoming the subject of many studies. We suggest that such cohesion is both a prerequisite and a consequence of factors influencing the development of self-government and creating a perspective for a new social contract. It turned out that the central government, by delegating part of its powers to the localities, solves a significant part of the problems at the local level, which at the same time develops the potential of local self-government. We will remind that on April 1, 2014, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power, the first stage of which ended in 2020, and new local elections were already held taking into account the results of the reform. In our opinion, among the factors that influenced the stability of Ukrainian society against an external aggressor, the community's ability to self-govern, as a tool of democracy, turned out to be decisive. Therefore, the continuation of the policy of development of local self-government, institutions of civil society is important not only for the achievement of socio-economic harmony and development, but also for the preservation of the Ukrainian nation and the country.

Key words: civil society, people's power, self-government, local self-government; martial law