

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-46-196>

С. Г. Серьогіна, д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

***Анотація.** Стаття присвячена особливостям організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Підкреслюється, що військова агресія РФ суттєво вплинула на позитивну динаміку муніципальної реформи, яка розпочалася в Україні до моменту повномасштабного вторгнення. Адже першочерговими завданнями для самоврядних органів під час війни стали питання допомоги ЗСУ та територіальній обороні, забезпечення безпеки та життєздатності громад, консультаційна та гуманітарна підтримка ВПО. Здійснено аналіз законодавчих змін щодо функціонування та компетенцій військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в період воєнного стану. Запропоновано розмежування повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні у разі їх паралельного функціонування. Доведено, що у цьому випадку військові адміністрації мають забезпечувати заходи оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури,*

а самоврядні органи — вирішувати питання забезпечення життєдіяльності громади, охорони прав, свобод і законних інтересів мешканців, надання соціальних послуг, сприяння військовим адміністраціям у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: *воєнний стан, військова адміністрація, громада, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, повноваження, місцеве управління*

Постановка проблеми. Стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу пов'язаний зі створенням децентралізованої системи місцевого управління та інституційно-функціональної організації місцевого самоврядування відповідно до європейських правових стандартів. Результатом децентралізації на місцевому рівні має стати формування такої моделі місцевого самоврядування, яка б мала реальну правову, інституційну, ресурсну, кадрову спроможність самостійно реалізувати надані їй Конституцією України та Законами України повноваження за умови участі у процесі прийняття рішень членів територіальних громад.

Впровадження демократичної, відповідальної, ефективної, прозорої системи органів місцевого самоврядування, організація яких базувалася б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним із найважливіших завдань розбудови України. Адже без вирішення цих питань неможливо успішно інтегруватися у європейський правовий простір, посилити спроможність громад та забезпечити їх збалансований розвиток, підвищити рівень та якість життя місцевих жителів.

Військова агресія РФ проти України суттєво вплинула на позитивну динаміку муніципальної реформи, яка розпочалася в Україні до моменту повномасштабного вторгнення. Адже першочерговими завданнями для самоврядних органів стали не децентралізаційні процеси, а питання допомоги ЗСУ та територіальній обороні, забезпечення безпеки та життєздатності громад, консультаційна та гуманітарна підтримка ВПО. На сьогодні самоврядні органи функціонують в екстраординарних умовах військового стану, частина з них — на територіях, що зазнали масштабних руйнувань, гуманітарної катастрофи, значних

втрат людського потенціалу. Однак, загалом територіальна організація публічної влади виявилася достатньо життєздатною, а проведені, (хоч і не повною мірою), реформи щодо децентралізації влади забезпечили місцевому самоврядуванню достатній «запас міцності». Адже місцеве самоврядування не тільки не послабило державу, а, навпаки, виявилось спроможним допомогти державному апарату в проведенні необхідних оборонно-мобілізаційних заходів, наданні адміністративних послуг, забезпеченні управління територіями, створенні чи відновленні відповідних соціальних умов життєзабезпечення територіальних громад.

У даному контексті варто виокремити ефективні й своєчасні рішення органів влади щодо забезпечення можливостей для продовження ведення бізнесу навіть в умовах війни (релокація, зменшення податкового навантаження, інші заходи підтримки). Окремо слід відзначити соціальний аспект владної діяльності за даних умов: Україна за допомогою зарубіжних держав, різних міжнародних, у тому числі благодійних і волонтерських, організацій підтримала і продовжує надавати свою допомогу як тим, хто перебуває на території нашої держави, так і тим, хто змушений був її покинути. Відповідно, суттєвих змін зазнало чинне законодавство в сфері місцевого управління і самоврядування, адаптуючись до умов воєнного стану.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування місцевого самоврядування в період воєнного стану були предметом дослідження Баймуратова М. О., Батанова О. В., Бикова О. М., Лялюка О. Ю., Пирого І. С., Пирого М. І., Рижук Ю. М. та інших. Однак, нормативне коригування питань правового статусу місцевих органів влади та порядку їх взаємодії у воєнний час актуалізують дане питання.

Мета статті – розкриття інституційно-функціональної та організаційної специфіки здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Виклад основного змісту дослідження. Збройна агресія РФ та ведення активних бойових дій на території України обумовили запровадження спеціального правового режиму воєнного стану, для сприяння в реалізації заходів якого Ука-

зом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 було створено військові адміністрації. Відповідно до зазначеного Указу обласні державні адміністрації та Київська міська державна адміністрація набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови цих держадміністрацій, відповідно, стали начальниками військових адміністрацій. В усіх районних державних адміністраціях також відбулося набуття статусу військових адміністрацій [1].

Отже, місцеві органи виконавчої влади в областях та районах України на період дії правового режиму воєнного стану були замінені військовими адміністраціями, що призвело до змін у здійсненні публічного адміністрування на відповідних територіях. Адже військові адміністрації почали здійснювати не лише повноваження щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, а також виконавчо-розпорядчу діяльність і надавати адміністративні послуги.

Відповідно до ч.3 ст.4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» була передбачена можливість утворення військових адміністрацій і в населених пунктах. Ця ситуація можлива за умов, що сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не мають можливості здійснювати покладені на них повноваження згідно Конституції та законів України; або ж у разі їх фактичного саморозпуску чи самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання чи припинення їх повноважень згідно із законом.

Підтримуємо думку науковців, які доводять, що доцільність створення військової адміністрації як органу державної влади, який буде тимчасово забезпечувати життєдіяльність населеного пункту, існує в тих населених пунктах, де немає ані сільського, селищного, міського голови, ані сільської, селищної, міської ради. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що військові адміністрації утворюються там, де органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати покладені на них повноваження. І в такому разі начальник відповідної військової адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального

штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Але на практиці відбувається так, що військові адміністрації створюються там, де функціонують органи місцевого самоврядування, і начальником військової адміністрації призначають осіб, які були обрані відповідними сільськими, селищними, міськими головами. Саме такі дії влади є недоречними і такими, що створюють цілу низку колізійних питань та проблем [2, с. 79].

Зокрема, викликають питання введення військових адміністрацій населених пунктів у деяких місцевостях, наприклад м. Чернігів, м. Запоріжжя, м. Чугуїв, адже органи місцевого самоврядування там є діючими й здійснюють свої повноваження тривалий період.

Вважаємо, що штучна зміна виборчої самоврядної посади на призначену і припинення функціонування органу місцевого самоврядування шляхом утворення військової адміністрації населеного пункту у разі, коли там нормально функціонують і реалізують повноваження місцеві ради, голова, виконавчі органи і немає окупації, активних бойових дій чи ознак колаборантської діяльності з боку самоврядних структур, призводить до згортання демократичних засад.

Адже місцеве самоврядування є невід'ємною ланкою демократичної системи публічного управління, самостійною формою реалізації публічної влади, передбаченою Конституцією України. Тим більше, що відповідно до ч.2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Свідченням необхідності організації і діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є й стаття 8 Закону, яка передбачає низку заходів правового режиму воєнного стану, що можуть запроваджуватися військовим командуванням разом із військовими адміністраціями самостійно або із залученням органів місцевого самоврядування:

1) встановлювати (посиливати) охорону об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер тощо;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій для потреб оборони, змінювати режим роботи, проводити інші зміни;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в цих умовах в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину, встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій;

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан та інші заходи [3].

Натомість на законодавчому рівні мають бути більш чітко розмежовані повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у разі їх паралельного функціонування. Зокрема, у цьому разі військові адміністрації мають забезпечувати заходи оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, а самоврядні органи – вирішувати питання забезпечення життєдіяльності громади, охорони прав, свобод і законних інтересів мешканців, надання соціальних послуг, сприяння військовим адміністраціям у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Прийняття владних рішень в умовах правового режиму воєнного стану доволі часто вимагає максимальної оперативності та персональної відповідальності, що закономірно посилює засади єдиноначальності на всіх рівнях організації публічної влади, у т.ч. й на рівні місцевого самоврядування. У даному контексті цілком доречним і своєчасним було прийняття у травні 2022 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (далі – Закон № 2259), яким, серед іншого, розширено перелік підстав для прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами.

Закон № 2259 доповнив ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» новими частинами, які дозволяють сільському, селищному, міському голові одноосібно приймати низку владних рішень. Зокрема, голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, може прийняти рішення щодо:

1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у т.ч. тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;

2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;

3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Про ці три типи перелічених вище рішень голова зобов'язаний оперативно — протягом 24 годин — інформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації.

Закон № 2259 дозволив мерам приймати ще низку одноосібних рішень, направлених на ефективне та швидке реагування на виклики, обумовлені війною. Так, нова редакція ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» наділяє мерів правом одноосібно приймати рішення щодо:

1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

4) поводження з небезпечними відходами.

Рішення з перелічених питань оформлюються відповідно до ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у формі розпоряджень [4].

На виконання цих екстраординарних одноосібних повноважень голова територіальної громади згідно з ч. 8 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може також самостійно укладати необхідні договори, але на строк, що не перевищує 1 рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. Такі договори не потребують погодження з радою, навіть якщо у звичайному, позавоєнному, житті їх затвердження належало до виключної компетенції ради. Якщо на виконання цих

повноважень укладається договір, який перевищить 1 рік, сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану має прийняти рішення про застосування таких договорів та строк їх дії.

Рішення сільського, селищного, міського голови набирають чинності з моменту їх прийняття (якщо в самому рішенні не передбачений інший більш пізній строк).

Варто відзначити, що рішення, передбачені ч. 4–5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» сільський, селищний, міський голова має приймати виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, тож обласні військові адміністрації мають право контролювати ці акти на предмет їх законності та обґрунтованості. При цьому слід мати на увазі, що ч. 1 ст. 8 даного Закону не наділяє органи місцевого самоврядування самостійно реалізовувати заходи правового режиму воєнного стану. Тому в одноосібному акті (розпорядженні) мера, прийнятому на виконання ч. 4–5 ст. 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану», має міститися посилання на те, на забезпечення якого саме з 25-ти заходів правового режиму воєнного стану, визначених цим Законом, видається розпорядження та хто у цілому (військове командування чи військова адміністрація) відповідає за виконання заходу.

Згідно з новою ч. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у період дії воєнного стану акти органів місцевого самоврядування готуються та публікуються із наступними особливостями:

1) усі проекти актів органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не потребують оприлюднення, у т.ч. проекти актів щодо переліків та умов отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення (п. 3 ч. 1, ч. 4 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

2) не застосовується Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», тобто рішення про місцеві податки та збори ради можуть приймати виключно з урахуванням приписів податкового законодавства,

без проведення аналізу регуляторного впливу та погодження проєктів з регуляторною службою;

3) не застосовується Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», тобто в цей період органи місцевого самоврядування не ведуть моніторинг місцевих ресурсів, які можуть визначатися як державна допомога суб'єктам господарювання, можуть не дотримуватися відповідних процедур на захист конкуренції приватного сектора з комунальним та не подають до Антимонопольного комітету України ніяких звітів [3].

Наведені винятки стали наслідком аналізу реальної ситуації, з якою стикнулися органи місцевого самоврядування в Україні під час збройної агресії з боку РФ. Відповідні обмеження принципу гласності в роботі органів місцевого самоврядування та зміна відносин у сфері регуляторної політики та відносин із бізнес-структурами виглядають цілком виправданими та обґрунтованими.

Незважаючи на введення воєнного стану та різні формати територіальної організації влади, місцеве самоврядування у більшості регіонів України продовжило активно функціонувати. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, погоджують між собою здійснення окремих повноважень.

Висновки. Загалом діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні демонструє правильність обраного шляху демократизації і реформ, зокрема, й у напрямку посилення спроможності територіальних громад та їх представників. Якщо в перші місяці війни відбувалася адаптація до умов, що динамічно змінювалися, тривало узгодження діяльності різних органів влади задля досягнення спільних цілей, то сьогодні місцеве самоврядування вже відновило свій управлінський потенціал і активно готується до повоєнного періоду відновлення та розбудови України.

Список використаних джерел:

1. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник ХНУВС*. 2023. № 2(101). Ч. 1 с.76–83.

2. 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-IX#Text>
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

REFERENCES :

1. Hovorov V. S. (2023). Orhany mistsevoho samovriaduvannia ta viiskovi administratsii: aktualni problemy funktsionuvannia v umovakh voiennoho stanu. *Visnyk KhNUVS*. № 2(101). Part. 1.
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2022 r. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>
3. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*. 2015, № 28, art. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

S. H. Serohina

Specifics of Local Self-Government Organization and Implementation Under Martial Law

Abstract. *This article examines the distinctive features of organizing and implementing local self-government in Ukraine under martial law conditions. It emphasizes that the military aggression by the Russian Federation has significantly impacted the positive dynamics of municipal reform that had begun in Ukraine prior to the full-scale invasion. The primary tasks for self-government bodies during the war have shifted from decentralization processes to assisting the Armed Forces of Ukraine and territorial defense, ensuring community safety and viability, and providing consultative and humanitarian support to internally displaced persons.*

The study analyzes legislative changes regarding the functioning and competence of military administrations and local self-government bodies during

the period of martial law. It highlights that the artificial transformation of elected self-government positions into appointed ones, and the cessation of local self-government bodies' functioning through the establishment of military administrations in settlements where local councils, mayors, and executive bodies are operating normally and there is no occupation, active hostilities, or signs of collaborationist activity, leads to the curtailment of democratic principles.

Local self-government is an integral component of the democratic system of public administration and an independent form of public authority implementation, as provided for in the Constitution of Ukraine. The introduction of a democratic, responsible, effective, and transparent system of local self-government bodies, organized based on the principles of the European Charter of Local Self-Government, is one of the most crucial tasks in Ukraine's development. Without addressing these issues, it is impossible to successfully integrate into the European legal space, strengthen community capacity, ensure balanced development, and improve the standard and quality of life for local residents. Therefore, the replacement of self-government structures with state bodies can only be considered a temporary measure to ensure the country's security and defense.

The article proposes a delineation of powers between military administrations and local self-government bodies at the legislative level in cases of their parallel functioning. It is argued that in such instances, military administrations should be responsible for defense measures, civil protection, public safety and order, and critical infrastructure protection, while self-government should address issues of community life support, protection of residents' rights, freedoms, and legitimate interests, provision of social services, and assistance to military administrations in implementing martial law measures.

The research emphasizes that, overall, the activities of local self-government bodies under martial law in Ukraine demonstrate the correctness of the chosen path of democratization and reforms, particularly in strengthening the capacity of territorial communities and their representatives. While the initial months of the war saw adaptation to rapidly changing conditions and coordination of activities between various authorities to achieve common goals, today local self-government has restored its managerial potential and is actively preparing for the post-war period of recovery and development in Ukraine.

Keywords: martial law, military administration, community, local self-government, local self-government bodies, powers, local governance.