

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС УМОВ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES DURING MARTIAL LAW

**Кравець М.О., к.ю.н.,
доцент кафедри публічного права**

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Стаття присвячена аналізу та висвітленню питань конституційних засад функціонування органів місцевого самоврядування під час умов дії воєнного стану. У статті зазначається про особливості сучасного українського правового режиму – воєнного стану, адже воєнний стан характерно впливає на діяльність органів місцевого самоврядування. Підсилюючи особливість ваги саме на забезпеченні прав та подальшому гарантуванні діяльності місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено забезпеченню функціонування принципів самостійності та збереженню автономності місцевими органами самоврядування у спільній діяльності з військово-цивільними й військовими адміністраціями. Однією з основних особливостей повинно зберігатись автономність органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні, непорушності їх повноважень, недопущень свавіль та узурпації. Наведено приклади стосовно особливостей дотримання самостійності органами місцевого самоврядування у виконанні свої основних функцій. Підкреслено важливість зосередження уваги на ефективних практиках забезпечення організаційно-правових основ в діяльності органів місцевого самоврядування як місцевих осередків, які першочергово забезпечують підвищення оборонної ефективності держави та органах що на пряму дотримують та забезпечують функціонування права людини.

Розглянуто функції та методи закріплення чинним законодавством умов здійснення своїх першочергових завдань органами місцевого самоврядування.

Також, у статті визначається процес передачі повноважень органів місцевого самоврядування військовим адміністраціям. Про аргументовано основні рішення і постанови органів місцевого самоврядування у період бойових дій на їх території та процесуальних дій у разі порушення основоположних засад із боку держави.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, воєнний стан, конституція, повноваження, рішення.

The article is devoted to the analysis and coverage of the constitutional principles of functioning of local self-government bodies under martial law. The article emphasizes the peculiarities of the modern Ukrainian legal regime – martial law, since martial law has a characteristic impact on the activities of local self-government bodies. The author emphasizes the importance of ensuring the rights and further guaranteeing the activities of local self-government. Particular attention is paid to ensuring the functioning of the principles of independence and preservation of autonomy by local self-government bodies in joint activities with civil-military and military administrations. One of the main features should be the preservation of the autonomy of local self-government bodies at the legislative level, the inviolability of their powers, and the prevention of arbitrariness and usurpation. Examples are provided on the peculiarities of observing the autonomy of local self-government bodies in the performance of their main functions. The author emphasizes the importance of focusing on effective practices of ensuring the organizational and legal framework in the activities of local self-government bodies as local centers that primarily ensure the improvement of the defense efficiency of the State and bodies that directly observe and ensure the functioning of human rights.

The author examines the functions and methods of securing by the current legislation the conditions for the implementation of their primary tasks by local self-government bodies.

The article also defines the process of transferring the powers of local self-government bodies to military administrations. The author provides arguments for the main decisions and resolutions of local self-government bodies during the period of hostilities on their territory and procedural actions in case of violation of fundamental principles by the State.

Key words: local governments, military administrations, martial law, constitution, powers, decisions.

У процесі реалізації політики децентралізації органи місцевого самоврядування отримали значно більше прав та повноважень. Таке нововведення мало на меті підвищити рівень демократизації влади та дати можливість органам місцевої влади вирішити питання та спори на місцях.

Дослідження особливостей роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та аналіз норм та законів, що регулюють їх діяльність під час повномасштабного вторгнення, дає можливість глибше осягнути специфіку їх роботи (особливо у екстрених умовах) та є прикладом того, що влада може залишатись ефективною навіть у таких складних умовах.

Метою роботи є дослідження конституційних засад та особливостей роботи органів місцевого самоврядування під час воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність із забезпечення потреб населення громад. Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх україн-

ців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій [4, с. 68].

Президент України Володимир Зеленський підписав указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». За документ проголосували 300 депутатів. Згідно з указом, 24 лютого 2022 року воєнний стан вводиться з 5:30. Рішення прийнято у відповідь на військову агресію російської федерації проти України, за поданням РНБО та відповідно до законодавства України.

Після введення воєнного стану багато експертів поставили під сумнів функціонування місцевої влади в цій ситуації. Лунали навіть пропозиції «децентралізувати» місцеву владу або максимально обмежити її діяльність, ці рішення були зумовлені необхідністю відсічі ворогу та воєнним часом, неефективністю та застарілістю існуючої системи місцевого самоврядування.

Але перші кілька тижнів війни показали, що після початкової плутанини та поспішних рішень система місцевого самоврядування працювала досить успішно. Звичайно, керувати ситуацією на місцях значно складніше у воєнний час, коли окупаційні війська наступують і ситуація постійно змінюється. Тому держава додатково регулює

роботу місцевого самоврядування в країні, після чого місцеве самоврядування може не лише не завдавати лиха армії, але й власними силами протистояти агресорам [2, с. 148].

Відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правову систему воєнного стану» [5] передбачено, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані їм Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Військовому начальству разом з Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами управління, органами місцевого самоврядування забезпечити виконання заходів і повноважень, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», з метою забезпечення оборони України, захисту безпеки народу та інтересів держави [6, с. 142].

Утворення селищних органів військового управління в одному або кількох населених пунктах (селах, селищах, містах), у яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють повноваження, покладені на них Конституцією та законами України, у тому числі: фактичний розпуск за власним бажанням, звільнення за власним бажанням або фактичне невиконання чи законне припинення своїх функцій і повноважень [5].

Реалізація норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає створення на відповідних територіях військових адміністрацій. Згідно зі ст. 4 вказаного Закону забезпечення виконання Конституції України та законів у місцевостях, де введено воєнний стан, спільно з військовим управлінням забезпечення прийняття і здійснення заходів воєнного стану, оборони країни, правової системи захисту громадян, громадського порядку і безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, може утворення тимчасових державних установ – 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 [3, с. 7].

У свою чергу військове управління та військова адміністрація можуть самостійно або за участю органів управління та органів місцевого самоврядування вживати такі заходи правової системи воєнного стану:

- встановлення (посилення) охорони об'єктів загальнодержавного значення;
- запровадження трудової повинності для працездатних осіб;
- використання можливостей та трудові ресурсів бізнесу;
- примусове переміщення приватної чи громадської власності;
- введення комендантської години;
- встановлення спеціального режиму в'їзду та виїзду;
- перевірка документів;
- заборона проведення масових заходів, таких як мирні зібрання, мітинги, демонстрації;
- регулювання діяльності мереж електронного зв'язку та/або постачальників послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій, закладів культури і засобів масової інформації [4, с. 70].

Як бачимо, із зміною статусу в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування набули більших повноважень та прав, що подекуди є порушенням приватних кордонів громадян. Проте в умовах війни не варто розцінювати це як порушення, адже такі умови є вимушеною мірою та вступають в дію лише у виняткових випадках.

З огляду на те, що здійснення публічної влади реалі-

зується не лише в інтересах держави, а й у задоволенні потреб суспільства, що загалом становить суспільний інтерес, військові адміністрації здійснювали адміністративну діяльність як головний орган державного управління, тобто здійснюють є регулятором адміністративної діяльності, надають адміністративні послуги, виражають адміністративне виконання владних завдань (функцій) для задоволення цього публічного інтересу.

Однією з особливостей організації діяльності місцевих органів державного управління та місцевих органів у період воєнного стану було створення на території України органів військового управління, а також здійснення ними повноважень, які спрямовувалися, координувалися та контролювалися. Уряд України здійснює повноваження з питань правопорядку, охорони критичної інфраструктури, введення заходів воєнного стану, що спрямовуються, координуються та контролюються Генеральним штабом Збройних Сил України. Таким чином, військові адміністрації вже виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури [1, с. 47].

Окрім вимоги до здійснення повноважень сільських, селищних, міських голів містить також ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5]. Відповідно до положень цього законодавчого акту на період дії воєнного стану управління населеними пунктами (селищами) голів сіл, селищ або територіальних громад, на території яких не велися бойові дії та в яких прийнято рішення про формування війська не вжито заходів щодо реалізації правового режиму воєнного стану, може приймати рішення про: 1) перерахування коштів з відповідних місцевих бюджетів на забезпечення потреб Збройних Сил України та/або заходи щодо забезпечення законності режиму воєнного стану, 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, їх утворення та ліквідацію, 3) боротьба зі стихійними лихами, епідеміями, 4) поводження з небезпечними відходами.

Ці нормативно-правові положення фактично розширюють повноваження сільських, селищних, міських голів за рахунок деяких повноважень сільських, селищних, міських рад. З одного боку, це може пришвидшити процес прийняття рішення з того чи іншого питання за рахунок ухилення від організації та проведення засідань місцевих рад, а з іншого – це також прояв звуження кола демократії на місцевому рівні [3, с. 9].

Висновки. Із початком повномасштабного вторгнення ситуація із впровадженням політики децентралізації та удосконалення управлінського апарату органів місцевого самоврядування докорінно змінилась. Незважаючи на позицію низки експертів про неспроможність органів місцевої влади ефективно керувати громадою, вже в перші тижні війни політика децентралізації показала блискучі результати: місцева влада підлаштовувалась під виклики сучасності, миттєво реагувала на всі зміни та намагалась тримати баланс в управлінні та в громаді загалом.

Наразі складно говорити про недоліки та труднощі у роботі органів місцевого самоврядування, оскільки у таких екстремальних умовах, на нашу думку, управлінська структура цих органів працює на максимальну потужність та виходячи із власних можливостей. Віримо, що незабаром, після перемоги України та звільнення всіх територій держави від окупантів, буде можливість і далі розвивати політику децентралізації та удосконалювати систему функціонування органів місцевої влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 46–55. URL: <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/viewFile/1495/1546>. Дата звернення: 20.04.2023.
2. Іваненко В., Курепін В. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції*. 2022. С. 148–149. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/pravovi_zasady_organizaciyi_ta_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2022.pdf#page=149. Дата звернення: 20.04.2023.
3. Лялюк О. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–23. URL: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/view/273170/271273>. Дата звернення: 20.04.2023.
4. Миколюк А. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67–73. URL: <http://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/205>. Дата звернення: 20.04.2023.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України 389-VIII від 12.05.2015. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. Дата звернення: 20.04.2023.
6. Чудик Н. Функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Наукові заходи юридичного факультету Західно-українського національного університету*. 2022. С. 140–145. URL: <http://confuf.wunu.edu.ua/index.php/confuf/article/download/843/833>. Дата звернення: 20.04.2023.