

УДК 342.922:342.55

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-2/6>

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Наконечна Галина Ярославівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права юридичного факультету
Волинського національного університету імені Лесі Українки
ORCID ID: 0000-0002-7795-7391

Зінкевич Владислав Костянтинович,

аспірант 4-го року навчання
юридичного факультету
Волинського національного університету імені Лесі Українки
ORCID ID: 0009-0004-8603-2915

В статті проаналізовано правовий статус та порядок здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, правовий статус та взаємодію військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, надано характеристику та проаналізовано виклики, з якими на рівні нормативно-правового регулювання зіткнулися органи місцевого самоврядування під час воєнного стану. Виявлено ряд неузгодженостей на законодавчому рівні, відсутність чіткого розмежування сфер здійснення повноважень місцевими радами, очільниками територіальних громад, військових адміністрацій та їхніх начальників. Виявлено сфери, які потребують оперативного врегулювання, серед яких бюджетна сфера, питання майнового характеру, сфера соціальних послуг, кадрова політика. Також описано ряд додаткових повноважень та зобов'язань, які декларуються Указом Президента України №64/2022. Серед яких налагодження співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням, прийняття рішень, зумовлених військовими діями на території України, зростанням кількості вимушено переселених осіб, питаннями цивільного захисту, безпеки та оборони. Описано дискусії серед експертів та посадовців регіонального та місцевого рівні, які виникли у результаті запровадження правового режиму воєнного стану. Зокрема йдеться про додаткове навантаження на місцеві бюджети, які полягають у фінансуванні соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, відновлення інфраструктури, фінансування ремонтних робіт чи будівництва нових об'єктів соціального захисту. Соціальний і цивільний захист потребує нових для України рішень та алгоритмів, що також є частиною завдань місцевої влади. Разом з тим місцева влада представлена що органами місцевого самоврядування, що й військовими адміністраціями. Саме тому виникає питання щодо розподілу не лише повноважень, а й відповідальності. У матеріалі висвітлено і проблему тимчасового використання комунального майна на потреби оборони, для чого відсутні правові підстави і механізми.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, воєнний стан, військова адміністрація, територіальна громада, місцевий бюджет, російсько-українська війна, соціальний захист, самоорганізація населення.*

Nakonechna Halyna, Zinkevych Vladyslav. Local government under the conditions of the state of martial

The article analyzes the legal status and the procedure for exercising the powers of local self-government bodies in the conditions of the legal regime of martial law, the legal status and interaction of military administrations with local self-government bodies at the level of territorial communities, provides a description and analyzes the challenges faced by the bodies at the level of normative and legal regulation of local self-government during martial law. A number of inconsistencies at the legislative level, the absence of a clear demarcation of the spheres of exercise of authority by local councils, heads of territorial communities, military administrations and their chiefs, were revealed. Areas that require prompt settlement have been identified, including the budget area, property issues, the area of social services, and personnel

policy. It also describes a number of additional powers and obligations declared by the Decree of the President of Ukraine №64/2022. Among them, the establishment of cooperation with military administrations and military command, decision-making caused by military actions on the territory of Ukraine, the increase in the number of forcibly displaced persons, civil protection, security and defense issues. Discussions among experts and officials at the regional and local level, which arose as a result of the introduction of the legal regime of martial law, are described. In particular, the article talks about the additional burden on local budgets, which consists in financing the social protection of internally displaced persons, the restoration of infrastructure, the financing of repair works or the construction of new social protection facilities. Social and civil protection requires new solutions and algorithms for Ukraine, which are also part of the tasks of local authorities. At the same time, local government is represented both by local self-government bodies and by military administrations. That is why the question arises regarding the distribution not only of powers, but also of responsibilities. The article also highlights the problem of temporary use of communal property for defense purposes, for which there are no legal grounds and mechanisms.

Key words: *local self-government, decentralization, martial law, military administration, territorial community, local budget, Russian-Ukrainian war, social protection, population self-organization.*

Із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року в Україні Указом Президента №64/2022 [7] на території всієї країни запроваджено воєнний стан, який на момент написання цього матеріалу продовжено до 20 травня 2023 року. Вперше в історії незалежної України державний механізм, в тому числі і місцеве самоврядування, функціонує в умовах особливого режиму.

День повномасштабного вторгнення та запровадження воєнного стану відбувся в Україні – країна, у якій триває реформа децентралізації.

Децентралізація збільшила кількість інструментів, способів та механізмів народовладдя на рівні громад, а органи місцевого самоврядування, посадові особи отримали нові повноваження. Однак, чи враховувала реформа децентралізації реалізацію цих нововведень під час воєнного стану сказати складно, адже навіть сьогодні, через рік після повномасштабного вторгнення, виникають невизначеності на законодавчому рівні, що призводить до необхідності вирішення нових додаткових викликів. З іншого боку саме ця реформа допомогла громадам в перші дні повномасштабного вторгнення оперативно на місцевому рівні вирішувати питання та приймати оперативні рішення.

Це підтверджує важливість децентралізованої системи органів місцевого самоврядування, яка підтримує на місцевому рівні функціонування країни в цілому. Однак, це є лише проміжними успіхами

децентралізації, адже, як вказано в «Аналітичному звіті за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні», реформа ще не є повністю завершеною і потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих [1].

Постановка проблеми. Запровадження воєнного стану внесло суттєві зміни у правовий статус як посадових осіб, так і самих державних органів та органів місцевого самоврядування, що потребує постійного аналізу та удосконалення нормативно-правової бази для врегулювання правовідносин, які мають місце і розвиваються навіть в умовах війни. Сьогодні активно розробляється законодавча база з урахуванням реалій. У той же час об'єктивно ми не можемо прогнозувати конкретну дату, рік завершення воєнного стану, отже, питання правового статусу місцевого самоврядування в нинішніх умовах є актуальним та буде таким надалі. Адже саме місцеві громади і їхня ефективність впливає на здатність населеного пункту і загалом громади функціонувати в умовах російської агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні тема нова, але стала предметом висвітлення, аналізу та досліджень правників та аналітиків ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», експертів Асоціації міст України, аналітика Центру спільних

дій Олега Савчука, аналітичині Національного інституту стратегічних досліджень Алли Двігун, кандидата політичних наук Миколіюка А. В.

Метою матеріалу є дослідження функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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 [9].

У той же час дискусійним стає питання функціонування органів місцевого самоврядування, які фактично продовжують здійснювати свої функції.

Додатково на виконання п.6 вищезазначеного Указу Президента України № 64/2022, органи місцевого самоврядування повинні утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Однак, у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» йдеться про те, що факт створення військових адміністрацій означає «не здійснення повноважень обласних/районних рад» [6]. Щоправда, «не здійснення» не означає припинення.

У п. 3 ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з підстав, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [8].

Фактично станом на березень 2023 року питання залишається не врегульованим – військові адміністрації функціонують разом і з органами місцевого самоврядування на одній території.

Фактично не позбавляючи повноважень, органи місцевого самоврядування можуть бути обмеженими у своїх функціях або ж доповнені новими повноваженнями воєнного часу. З нововведень варто виокремити наступне:

1) **Додаткові повноваження та завдання.** Органи місцевого самоврядування мають налагодити співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням. Наприклад, у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» зазначається, що в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, матиме право, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, ухвалювати низку важливих рішень.

Йдеться про 1) внесення змін до кількісного та персонального складу виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської ради; 2) затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, утворення інших виконавчих органів ради; 3) наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також передачі коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; 4) внесення до місцевого бюджету змін, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією, а також для реалізації рішень, прийнятих сільським, селищним, міським головою.

2) **Бюджет.** Рекомендовано рішенням сільської, селищної, міської ради терміново збільшити обсяг резервного фонду, спрямувавши до нього, у першу чергу, вільний залишок коштів, або шляхом перенаправлення інших видатків; в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування мають повноваження збільшувати резерв-

ний фонд до необхідного обсягу (понад 1% видатків загального фонду); у разі потреби виконавчий комітет місцевої ради може скоротити термін розгляду звернення, підготовки та прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету; в умовах воєнного стану можна не дотримуватися вимог статті 55 Бюджетного кодексу України (щодо захищених статей бюджету) [2].

3) Соціальні послуги. 14.04.2022 було прийнято Закон України № 2193- IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях». Закон уповноважує виконавчі органи сільських, селищних, міських рад визначати особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану на відповідних територіях [5]. Законом передбачено право місцевих структурних підрозділів з питань соціального захисту населення самостійно приймати рішення щодо надання екстрено (кризово) соціальних послуг у разі наявності загрози життю чи здоров'ю в умовах воєнного стану. Серед таких послуг – консультування, надання притулку, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо. умовах воєнного стану на відповідних територіях [5].

Серед викликів для місцевого самоврядування та громад, ґрунтуючись на опитування органів місцевого самоврядування, яке організовано Міністерством розвитку громад та територій України спільно з Проектом USAID «ГОВЕРЛА», можна виокремити ряд проблем.

Опитування тривало з 6 по 12 травня. В ньому взяли участь 537 респондентів з 23 областей України. У 431, серед опитаних територіальних громад, військові дії не відбувалися; у 68 – велись військові дії або громади перебували в окупації, у 26 громадах ведуться на сьогоднішній день бойові дії або вони перебувають в тимчасовій окупації.

Серед найбільш поширених проблемних питань функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану – питання наповнення місцевих бюджетів та здійснення їх видатків, особливо в контексті соціального забезпечення внутріш-

ньо переміщених осіб.

Також респонденти повідомили про недостатню фаховість посадовців військових адміністрацій, що підтвердили експерти проєкту «Говерла». Наприклад, в окремих областях наказами військових адміністрацій територіальні громади зобов'язували здійснювати певні заходи всупереч Бюджетному кодексу. Зокрема, поховання учасників бойових дій за рахунок місцевих бюджетів громад, тоді як стаття 90 Бюджетного кодексу України це визначає в повноваженнях обласних бюджетів.

4) Відчутною проблемою для органів місцевого самоврядування стала відсутність чітких правових підстав та механізму тимчасового використання майна комунальної власності для потреб військових формувань. Балансоутримання фортифікаційних споруд на території громад, районів, області. Зокрема і утримання таких об'єктів.

5) Кадрові питання. На сьогодні, згідно чинного закону, військові адміністрації населених пунктів фактично формуються «з нуля» з військовослужбовців військових формувань, правоохоронних органів, служби цивільного захисту, працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних сил України трудовий договір. Після внесених змін цю норму доповнено і трудовим договором з відповідною військовою адміністрацією. Однак, фактично ми спостерігаємо наявність тих же людей у штаті ВА, які були до воєнного стану на відповідних штатних позиціях ОВА/РВА. Однак, чи відповідають ці люди своїми компетенціями вимогам воєнного часу питання відкрите. Проте директор Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону під час засідання Правління Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад висловив думку щодо цього: «Кадрове питання у забезпеченні життєдіяльності територій надважливе. Тому понад 70 зі 129 начальників військових адміністрацій – це керівний склад органів місцевого самоврядування. Вони мають підтримку населення і добре володіють ситуацією на території. Веду до того, що утворення військових адміністра-

цій ніяк не згортає децентралізацію владних повноважень». Проте тут варто зауважити, що у більшості випадків начальники військових адміністрацій – призначені Президентом голови відповідних державних адміністрацій, які не мають такого мандату від жителів територіальних громад, який мають очільники, наприклад, міських, обласних, районних, сільських чи селищних рад.

б) Довіра громад. За кілька місяців до повномасштабного вторгнення у 2021 році Центр Разумкова провів опитування серед населення України і визначив рівень довіри громадян до інститутів суспільства та політиків в Україні. Дослідження проводилось із 29 липня до 4 серпня 2021 року. Понад 50% підтримки з боку громадян має місцева влада населених пунктів, де мешкають опитані респонденти, у той час, коли Президент користувався довірою лише у 33% населення [3]. Враховуючи те, що голови держадміністрацій, а потім – начальники ВА, призначаються Президентом (інколи ці кандидатури з інших регіонів) постає питання сприйняття і довіри до цих осіб. З іншого боку – маємо підтверджені факти колабораціонізму представників органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях.

Висновки. Запровадження воєнного стану повністю змінює фокус діяльності

органів державної влади та місцевого самоврядування на питання безпеки і оборони, забезпечення військових та цивільного населення в умовах війни. Зміни на місцевому рівні, які стали результатом реформи децентралізації, відіграли позитивну роль в, особливо, перші дні повномасштабного вторгнення. Однак, утворення військових та районних військових адміністрацій, наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями та зобов'язаннями, недостатня законодавча база призвели до ряду викликів, неузгодженостей та загроз.

Серед основних питань, які потребують якнайшвидшого вирішення, це:

1) урегулювання розподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, задля уникнення двовладдя в Україні;

2) зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування реалізовувати нові повноваження, забезпечувати потреби воєнного часу;

3) врегулювання питань управління, користування, утримання об'єктів військового призначення в межах територіальних громад;

4) глибшого залучення представників органів місцевого самоврядування до функціонування військових адміністрацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні. 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>

2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2010. № 50-51 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

3. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.) Веб-сайт «Разумков Центр». 10.08.2021 URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-ukrainy>

4. Мінрегіон готує обговорення з громадами проектів спільних рішень. Тематика першої зустрічі – наповнення місцевих бюджетів та вношення питань їх видаткової частини. Веб-сайт «Децентралізація». 17.05.2022 URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14943>

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях. Закон України від 14.04.2022. № 2193-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text>

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України № 2259-IX від 19.05.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/360238>

7. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України № 2102-IX від 24.02.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/356535>

8. 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>

9. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

REFERENCES:

1. Analitichnyi zvit za rezultaty otsiniuvannya efektyvnosti zastosuvannya okremykh zakonodavchyykh aktiv shchodo detsentralizatsii vlady v Ukraini. (2021) [Analytical report based on the results of the assessment of the effectiveness of the application of certain legislative acts on the decentralization of power in Ukraine] Retrieved from <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> [in Ukrainian]

2. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. №2456-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). (2010). [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 07/08/2010 No. 2456-VI Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)]. No. 50-51. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian]

3. Dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni oriientsatsii hromadian Ukrainy (lypen-serpen 2021r.) Veb-sait «Razumkov Tsentri» 10.08.2021 [Trust in the institutions of society and politicians, electoral orientations of Ukrainian citizens (July–August 2021) – «Razumkov Center» website 08/10/2021]. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsatsii-gromadian-ukrainy> [in Ukrainian]

4. Minrehion hotuie obhovorennia z hromadamy proektiv spilnykh rishen. Tematyka pershoi zustrichi – napovnennia mistsevykh biudzhetyv ta vnormuvannia pytan yikh vydatkovoi chastyny. Veb-sait «Detsentralizatsiia». 17.05.2022 [The Ministry of Regions is preparing discussions with communities on projects of joint solutions. The subject of the first meeting is the filling of local budgets and the normalization of issues of their expenditure part. «Decentralization» website. 17.05.2022]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/14943> [in Ukrainian]

5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo nadannia sotsialnykh posluh u razi vvedennia nadzvychainoho abo voiennoho stanu v Ukraini abo okremykh yii mistsevostiakh. Zakon Ukrainy vid 14.04.2022. № 2193-IX [On making changes to some laws of Ukraine regarding the provision of social services in the event of the introduction of a state of emergency or martial law in Ukraine or some of its localities. Law of Ukraine dated April 14, 2022 No. 2193-IX. Voice of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text> [in Ukrainian]

6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu. Zakon Ukrainy № 2259-IX vid 19.05.2022. [On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law. Law of Ukraine No. 2259-IX. Voice of Ukraine. 05/19/2022]. Retrieved from <http://www.golos.com.ua/article/360238> [in Ukrainian]

7. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini». Zakon Ukrainy № 2102-IX vid 24.02.2022 [On the approval of the Decree of the President of Ukraine «On the introduction of martial law in Ukraine». Law of Ukraine No. 2102-IX. Voice of Ukraine. 02/24/2022]. Retrieved from <http://www.golos.com.ua/article/356535> [in Ukrainian]

8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-ВР [About local self-government in Ukraine. Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-ВР]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]

9. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu. Zakon Ukrainy № 389-VIII vid 12.05.2015 [About the legal regime of martial law. Law of Ukraine No. 389-VIII dated May 12, 2015]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian]