

УДК 342

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2



Віталій Ковальчук

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка», Львів, Україна

ORCID ID: 0000-0002-7523-2098

E-mail: kovalchuk1903@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT BODIES DURING THE PERIOD OF MARITAL STATE IN UKRAINE

Vitalii Kovalchuk

Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of Theory of Law, Constitutional and International Law, Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine

Abstract | In the article, a comprehensive theoretical generalization and analysis of the peculiarities of the legal regulation of the activities of local government bodies during the period of martial law in Ukraine is carried out, and specific proposals are offered to improve the legislation in this area of power-legal relations.

It is noted that the role of local government bodies during the war cannot be underestimated, they remain an important mechanism in ensuring the effective functioning of public power and the defense capability of the state. This was clearly demonstrated by the actions of local government bodies in the first days of the Russia large-scale invasion of Ukraine.

According to the author, the experience gained by Ukraine during the war demonstrates the undeniable advantage of self-organization of the population over centralized management. The central government will not be able to take over the functions of local government bodies and perform them as effectively. Even before the war, the level of trust in local authorities among citizens was one of the highest compared to other public institutions. In recent times, when citizens interact more and more with the local government, since it is the closest to them, this attitude has only strengthened. Therefore, the termination of the powers of local government bodies by the state authorities during the war is an unconstitutional action that poses a threat to the country's national security. Suspension or narrowing of their powers is possible only in extraordinary cases,

when there is a direct threat to the life and safety of citizens who are in the territory of hostilities or occupation. In any other cases, this is possible only in accordance with the procedure, which provides for the presence of a reasoned court decision.

Attention is focused on the fact that local self-government is the same constitutional structure as the state one. The Constitution of Ukraine clearly spells out the status of local self-government bodies, in particular their functions and powers, which they perform in peaceful conditions. Therefore, making changes to the constitution regarding the functioning of local self-government seems impractical. However, the political and legal reality, caused by the full-scale invasion of the russia on the territory of Ukraine on February 24, 2022, testified to the low level of legislative and law-making works, their abstract and declarative nature, internal contradictions and frank leveling of the interests of the territorial community and its members, which directly and negatively affected the procedure for self-government bodies to implement their powers, including the sphere of protection of human rights and freedoms within local society.

Therefore, there was a need for additional legislative regulation of the specified sphere of power-legal relations. This led to the adoption of the Law of Ukraine «On Adopting Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Functioning of the Civil Service and Local Government During the Period of Martial Law», on the basis of which substantial additions were made to the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law». The latest legislative act is of particular importance for the constitutional legal order, it is a kind of addition to the Constitution of Ukraine, the effect of which is actualized in the period of wars.

Despite some progress in the issue of legal regulation of the activities of local self-government bodies during the period of martial law, certain provisions of the current legislation need to be supplemented and clarified. The main focus of the research is on this problem.

Keywords: local government, local government bodies, martial law, legal regulation of the functioning of local government, military administrations.

Анотація | У статті здійснено комплексне теоретичне узагальнення та аналіз особливостей правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні, запропоновано конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері владно – правових відносин.

Зазначається, що роль органів місцевого самоврядування в період війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом в забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Про це яскраво засвідчили дії органів місцевого самоврядування в перші дні широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну.

На думку автора досвід набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Центральна влада не зможе перебрати на себе функції органів місцевого самоврядування і виконувати їх так само ефективно. Ще напередодні війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих в порівнянні з іншими інституціями. За останній час, коли громадяни все більше взаємодіють з місцевою владою, оскільки вона найбільше наближена до них, це ставлення лише укріпилось. Тому припинення повноважень органів місцевого самоврядування державною владою в період війни – це антиконституційні дії, які становить загрозу національній безпеці країни. Призупинення чи звуження їх повноважень можливе лише в екстраординарних випадках, коли з'являється пряма загроза життю та безпеці громадян, які перебувають на території ведення бойових дій чи окупації. У будь-яких інших випадках це можливо лише відповідно до процедури, яка передбачає наявність вмотивованого рішення суду.

Акцентується увага на тому, що місцеве самоврядування є такою ж конституційною конструкцією, як і державна. В Конституції України достатньо чітко прописаний статус органів місцевого самоврядування, зокрема їх функції та повноваження, які вони виконують в мирних умовах. Тому внесення змін до Конституції щодо питання функціонування місцевого самоврядування видається недоцільним. Проте політично-правова реальність, що зумовлена повномасштабним вторгненням рф на територію України 24 лютого 2022 року засвідчила низький рівень законопроектних та законотворчих робіт, їх абстрактний та декларативний характер, внутрішню суперечливість та відверте нівелювання інтересами територіальної громади та її членів, що напряму і негативно вплинуло на порядок реалізації органами самоврядування своїх повноважень, включаючи й сферу захисту прав і свобод людини в межах локального соціуму.

Тому виникла потреба додаткового законодавчого регулювання зазначеної сфери владно-правових відносин. Цим було обумовлено прийняття Закону України «Про прийняття змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», на основі якого були внесені суттєві доповнення до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Останній законодавчий акт має особливе значення для конституційного правопорядку, він є своєрідним доповненням Конституції України, дія якого актуалізується в період війни.

Не дивлячись на певний прогрес у питанні правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період воєнного стану, окремі положення діючого законодавства потребують доповнення та уточнення. Саме на цій проблемі зосереджена основна увага дослідження.

Ключові слова: міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, правове регулювання функціонування місцевого самоврядування, військові адміністрації.

Постановка проблеми. З моменту оголошення в Україні воєнного стану Указом Президента України від 24 лютого 2022 року всі органи публічної влади розпочали функціонувати в особливому режимі. Відповідно до пункту 6 Указу на обласні, Київську міську державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування (далі: ОМСВ) покладено обов'язок утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану¹.

З перших тижнів повномасштабного вторгнення Президент, Уряд та Верховна Рада України були стурбовані ситуацією, яка склалася і тому спрямували зусилля на посилення управління з центру, розширюючи повноваження органів виконавчої влади на місцях і відповідно – обмежуючи їх органи місцевого самоврядування. З цією метою на час воєнного стану глава держави створив в областях та районах тимчасові спеціальні органи – військові адміністрації. Мета їх створення зрозуміла: разом з військовим командуванням забезпечувати впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Вони були сформовані на основі обласних та районних державних адміністрацій.

Однак роль ОМСВ в період війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом в забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Про це яскраво засвідчили дії ОМСВ в перші дні широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну. На них було покладено завдання створення добровільних формувань територіальних громад відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву». Це також створення блокпостів, захисних споруд та інших умов для ефективної діяльності добровільних загонів².

Там де не було бойових дій ОМСВ активно включилися у волонтерську діяльність та допомогли Збройним Силам України. Є багато прикладів, коли вони самі ініціювали волонтерський рух, інші – активно сприяли йому на рівні територіальних громад (далі: ТГ).

Переважна більшість представників ОМСВ залишались на місцях та організували життєдіяльність територіальних громад у нових умовах. Маємо не багато випадків, коли депутати, голови громад розгубилися і не взяли на себе відповідальність за важливі для людей рішення, переїхали у безпечні місця. Тому є всі підстави вважати, що міське самоврядування (далі: МСВ) успішно справляється з новими викликами в умовах воєнного стану. Варто додати, що одна із причин злагодженої та оперативної реакції на екстремальні умови – це децентралізація та розширення повноважень на місцях, які були, хоча і не в повній мірі, запровадженні в останні роки.

¹ Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

² Закон України «Про основи національного спротиву» від 27 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

Важливим є те, що навіть в умовах війни, саме МСВ та функціонування ОМСВ сприяє формуванню, функціонуванню і вдосконаленню локальної системи охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, завдяки чому формуються та рельєфно виокремлюються одні з найважливіших функцій МСВ – правозахисна і правоохоронна³. Це відбувається передусім тому, що ОМСВ знаходяться найближче до людини (члена ТГ) та її потреб, а тому здатні надати їй першу необхідну допомогу.

В перші дні війни саме ОМСВ стали основним центром охорони та захисту цивільного населення. Це зумовлено тим, що в різних регіонах країни були різні виклики, якщо на Півночі, Півдні та Сході – це стримування військ агресора, то на Заході (особливо в областях, що межують з країнами Європейського союзу) це безпрецедентна кількість осіб, що шукали притулку. Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади у перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб. ОМСВ повинні були організувати реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодити процес розміщення людей, які покинули свої оселі. Для того, щоб проілюструвати масштабність проблеми звернемося до статистики. У м. Львові у довоєнний період проживало 717 тис. мешканців, у березні кількість осіб зросла до 2 млн., а за перший місяць війни Львівська область прийняла 5 млн. тимчасово переміщених осіб.

Як до війни, так і після оголошення воєнного стану рівень довіри громадян до ОМСВ постійно зростає. Про це яскраво свідчать результати соціологічного дослідження проведеного Міжнародним республіканським інститутом (IRI)⁴. Предметом дослідження була оцінка думок містян, — від їх загальних настроїв до сприйняття дій місцевої влади та ставлення до відбудови. Результати дослідження, яке зафіксували настрої українців під час повномасштабного вторгнення, приємно здивувало — адже виявилось, що жителі Києва та 20 обласних центрів потужно підтримують своїх мерів навіть після дуже складної зими та умов воєнного стану. Також більшість містян схвально оцінює діяльність міських рад, найвищий ступінь довіри виявили жителі Харкова (73%), Хмельницького (69%), Луцька (68%), Вінниці (67%), Івано-Франківська (62%). Особливістю актуальних настроїв опитаних стала висока доля тих, хто планує залишитися у своєму місті після війни. Переконали більшість українців бачить майбутнє своєї країни обнадійливим, однак відсоток таких людей відрізняється у кожному місті.

За три десятки років існування МСВ в Україні сформувалася достатньо усталений механізм функціонування ОМСВ, практично завершувалася реформа децентралізації публічно-владних повноважень. Проте політично-соціальна реальність, що зумовлена повномасштабним вторгненням держави-агресорки на територію України свідчить про суттєві недоліки, що демонструють низький рівень законопроектних та законотворчих робіт, високий рівень їх узагальнення, декларативності і формалізму, внутрішньої суперечливості та відвертого нівелювання інтересами територіальної громади та її членів, що на пряму і негативно впливають на порядок реалізації органами самоврядування своїх повноважень, включаючи й сферу захисту прав і свобод людини в межах локального соціуму. Вказане особливо десонується з тим фактом, що Україна живе у стані війни не з 24 лютого 2022 року, а з часу анексії Криму та війни на Сході держави, тобто протягом восьми років від 18 березня 2014 року.

Досвід України в контексті правового регулювання забезпечення функціонування ОМСВ під час війни є унікальним і створює суттєву основу для можливості удосконалення системи унормування юридичних приписів у досліджуваній сфері з превентивною метою.

³ Михайло Баймуратов, Борис Кофман Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 67.

⁴ Соціологи групи Рейтинг, які діяли від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень IRI, протягом 21 квітня — 22 травня 2023 року збирали думки жителів 21 міста України: Києва та тих обласних центрах, де безпекова ситуація дозволяла проводити дослідження. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velikemunicipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не дивлячись на те, що за всю історію існування людства було проведено більше ніж дві тисячі воєн, а стан конфліктів та збройної агресії є характерним для багатьох регіонів, все ж ми не можемо вказати, що проблему ролі та значення МСВ в період військових конфліктів і зокрема особливостей правового регулювання їх функціонування, аналізували багато науковців. Нам вдалося знайти декілька праць, які тільки опосередковано розглядають цю проблематику. Зокрема вони присвячені операцій НАТО в Афганістані та ролі цивільно-військових відносин у період кризи (Zanfır F.)⁵, а також ролі місцевої влади як інституту сектора безпеки в постконфліктних країнах (Demir C. K.)⁶. Певні дослідження також стосуються співпраці армії США з громадськими інституціями та місцевими громадами приймаючої африканської країни під час боротьби з терористичними і релігійними екстремістами (Celestino P.)⁷.

Натомість питання особливостей функціонування ОМСВ і зокрема правового регулювання їх діяльності, стало в силу необхідності предметом наукових досліджень вітчизняних вчених – юристів. На особливу увагу заслуговують праці Михайла Баймуратова та Бориса Кофмана⁸, Олександра Батанова⁹, Анатолія Зайця¹⁰, Юрія Ключковського¹¹, Ігоря Коліушка¹². Саме їх наукові висновки в досліджуваному питанні були покладені в основу цієї статті. Також були проаналізовані праці вчених, які досліджували проблему особливостей функціонування органів влади в екстремальних умовах, зокрема війни¹³.

Мета статті полягає в комплексному теоретичному узагальненні та аналізі особливостей правового регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану в Україні, виробленні конкретних пропозицій щодо удосконалення законодавства, що регулює відповідну сферу владно – правових відносин.

Виклад основних положень. Згідно Конституції в Україні визнається і гарантується МСВ (стаття 7), а народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування (стаття 5). Відтак ОМСВ наділені такими ж конституційними повноваженнями як й інші органи публічної влади. Тому при прийнятті законів вони не можуть бути припинені чи скасовані. Щодо їх звуження, то воно може бути виправдане легітимною метою – гарантування безпеки людей. Як слушно зазначає Ю. Ключковський, дії демократичних інститутів та процедур мо-

⁵ Zanfır F. (2012) Civil military relations in crisis management II. *Revista Academiei Fortelor Terestre* . Vol. 17 Issue 4, pp. 380-385.

⁶ Demir, C. K. (2021) Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan . *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 10 (1). Pp. 81-97

⁷ Celestino Perez Jr.. (2021) Tactical *Jus ad bellum*: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. *Journal of Military Ethics* 20:3-4, pP. 217-236.

⁸ Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL: <https://constitutionalist.com.ua>; Михайло Баймуратов, Борис Кофман Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 56-61.

⁹ Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 31 – 49.

¹⁰ Заєць А.П. Місцеве самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2023 року). Львів, 2023. С.49.

¹¹ Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 49-55.

¹² Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>.

¹³ Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. Український часопис конституційного права. № 4/2021(21). С. 8-37.

жуть бути звужені, проте не ліквідовані в умовах правової держави, а дії суб'єктів владних повноважень не можуть бути свавільними (не передбаченими законом)¹⁴. В період воєнного стану такі дії часто є невиправданими з точки зору легітимної мети. Саме на звуження повноважень були спрямовані прийняті Верховною Радою України два законопроекти № 7153 та 7269, які що правда не були підписані Президентом України. У цьому випадку глава держави дослухався до думок експертів та представників громад, що призвело до нової вдосконаленої редакції законопроекту, який згодом вступив у дію у формі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року.

До прийняття цього Закону діяльність ОМСВ в умовах війни в законодавстві України фактично не регламентувалися системно і комплексно в будь-якому спеціальному законодавчому документі. Окремі питання профільного характеру частково вирішувалися Законами України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року, «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, «Про військовоцивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року, «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року, «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року.

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» мав на меті забезпечити належне та безперервне функціонування ОМСВ в період воєнного стану, надати їм змогу приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності громад, збільшити повноваження сільського, селищного, міського голови громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. Закон також врегулював питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів.

Так, відповідно до Закону, сільський, селищний, міський голова набуває додаткові повноваження. Він зокрема може приймати одноосібні рішення в таких напрямках: передача коштів з місцевого бюджету на потреби Збройним Силам України; створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; поводження з небезпечними відходами; 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.

Рішення, прийняті сільським, селищним, міським головою набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими рішеннями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності, та невідкладно доводяться до відома жителів відповідних ТГ¹⁵.

Законом також передбачено, що у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної ТГ під час реалізації Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 с. 4 Закону). Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

¹⁴ Ключковський Ю. Б. (2022) Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ. С. 49-55.

¹⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану». Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

Цитований Закон передбачає можливість *зупинення* діяльності (а отже, здійснення повноважень) окремих органів місцевого самоврядування з можливим поновленням їх діяльності (здійснення повноважень) після закінчення воєнного стану. Важливо, що Закон не передбачає *припинення* повноважень цих органів (тобто припинення їх існування), що частково суперечить статті 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування», який передбачає можливості дострокового припинення повноважень місцевої ради чи голови ТГ¹⁶.

Прийняті зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» загалом позитивно вплинуло на процес регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану. Однак вони охопили не всі сфери функціонування МСВ, а деякі їх положення потребують уточнення та узгодження з іншими нормами законодавства.

По-перше, в Законі відсутній чіткий алгоритм дій ОМСВ та їх посадових осіб під час оголошення воєнного стану. В першу чергу це стосується тих територій, які перебувають в зоні бойових дій та окупації. Зокрема, щодо можливості евакуації населення з цих територій. Закон не містить окремих положень щодо правил поведінки для ОМСВ на тимчасово окупованих територіях, у зоні розмежування та на інших неокупованих територіях.

По-друге, законодавчо неврегульованим є питання повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства, особливо волонтерськими організаціями. Як показав досвід першого року війни неузгодженість дій органів публічної влади на місцях та ТГ перешкоджала наданню швидкої та ефективної допомоги Збройним Силам України. Так з метою координації дій між волонтерськими організаціями та органами публічної влади виникла необхідність створення спільних веб-платформ. Перші кроки у цьому напрямку вже зроблені.

По-третє, Законом передбачена спрощена процедура прийняття та звільнення державних службовців та службовців ОМСВ. Так частина 5 статті 10 цього Закону передбачено, що у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в ОМСВ, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без публічного конкурсного відбору, Крім цього претендент на зазначені посади не подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або МСВ, передбачену Законом України «Про запобігання корупції» та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Це породжує певні ризики, і зокрема, непотизм – можливість призначати на посади «зручних» і звільняти «незручних» людей, що прямо пов'язано з політичною корупцією.

По-четверте, законодавством України, в тому числі згадуваним Законом залишається неврегульованим питання обов'язкового фінансування діяльності ОМСВ в період воєнного стану. Це породжує ризики обмеження їх фінансування державними органами влади. Саме на це була спрямована Постанова Кабінету Міністрів України № 590 «Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». Звісно, що на період війни змінилися пріоритети витрат – на перше місце стали видатки, які сприяють обороноздатності країни. Однак, документ був настільки суперечливий, що його за 4-5 місяців змінювали 14 раз¹⁷. Аналогічною є позиція Уряду щодо перерозподілу податку на доходи фізичних осіб (далі: ПДФО), який сплачували військовослужбовці в бюджет громад. Вже з 1 жовтня 2023 року Уряд за ініціативи Міністерства фінансів затвердив перерахування цього податку в бюджет держави. Проект бюджету на 2024 рік також передбачає перерозподіл ПДФО з місцевих бюджетів до

¹⁶ Ключковський Ю. Б. (2022) Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ. С. 51.

¹⁷ Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>.

державного. Руйнування бюджету децентралізації приховує в собі серйозні ризики, як зазначають експерти впродовж наступних 15 місяців місцеві бюджети можуть втратити доходи на суму 119,5 млрд. грн.¹⁸. Не вдаючись у всю складність цієї проблеми переконаний в тому, що гарантуючи фінансову безпеку ТГ центральна влада тим самим закладає гарантії безпеки держави загалом.

По-п'яте, невизначеними є підстави, за яких Президент може звернутися до Верховної Ради щодо передання повноважень місцевого самоврядування громади військовій адміністрації населеного пункту (частина 2 статті 10 Закону); неясним є припис частини третьої цієї ж статті щодо підстав переходу повноважень обласної чи районної ради до відповідної військової адміністрації (у всіх випадках утворення військової адміністрації чи лише за додаткових умов, зокрема, відповідного рішення Верховної Ради). У цьому контексті виникає два запитання, які потребують відповіді. 1) Які дії чи бездіяльність ОМСВ можна вважати достатньою підставою зупинення їх діяльності? 2) Якою є процедура такого припинення? Ці питання є насправді важливими, оскільки, як ми вже зазначали, повноваження ОМСВ є визначенні Конституцією та законами України, тому встановлення факту неможливості здійснення цих повноважень вимагає спеціальної процедури.

По-шосте, Закон не регулює питання щодо тимчасового призупинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Законодавством передбачено лише дострокове припинення повноважень, підстав якого містяться в частині 1 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це можливо у разі: 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3¹) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 3²) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 4) відкликання з посади за народною ініціативою; 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) його смерті¹⁹. Таким чином, «самоусунення» («самостійна «відставка») сільських, селищних, міських голів, їх заступників та секретарів, які опинилися на тимчасово окупованих територіях не відповідає вимогам законодавства. Вказане ставить під первинну загрозу життя і здоров'я цих осіб.

Висновки. Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Центральна влада не зможе перебрати на себе функції ОМСВ і виконувати їх так само ефективно. Ще напередодні війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих в порівнянні з іншими інституціями. За останній час, коли люди все більше взаємодіють з місцевою владою, оскільки вона найбільше наближена до них, це ставлення лише укріпилось. Тому ідея припинення (скасування) повноважень ОМСВ чи довільне їх звуження навіть в період війни – це антиконституційні рішення, які становлять загрозу національній безпеці країни. Призупинення чи звуження їх повноважень можливе лише в екстраординарних випадках, коли з'являється пряма загроза життю та безпеці громадян, які перебувають на території ведення бойових дій чи окупації. У будь-яких інших випадках це можливо лише після вмотивованого рішення суду.

МСВ є такою ж конституційною конструкцією, як і державна. В Конституції України достатньо чітко прописаний статус ОМСВ, зокрема їх функції та повноваження, які вони виконують в мирних умовах. Тому внесення змін до конституції щодо питання функціонування ОМСВ видається недоцільним. Додаткового законодавчого регулювання потребують питання функціонування ОМСВ в період війни. Саме цим було обумовлено прийняття Закону України «Про прийняття змін

¹⁸ Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати «військове» ПДФО?:
URL: <https://www.epravda.com.ua>.

¹⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

до деяких законі України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», на основі якого були внесені суттєві доповнення до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Цей законодавчий акт має особливе значення для конституційного правопорядку, він є своєрідним доповненням Конституції України, дія якого актуалізується в період війни.

Не дивлячись на суттєвий прогрес у питанні правового регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану, окремі положення законодавства потребують доповнення та уточнення:

1) законодавство повинно містити норми щодо алгоритму дій ОМСВ під час оголошення воєнного стану на тимчасово окупованих територіях, у зоні розмежування та інших неокупованих територіях.

2) законодавчого врегулювання потребує питання повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства, яке б забезпечило злагодженість дій в наданні ефективної допомоги Збройним Силам України та протистоянню збройній агресії.

3) необхідно відмовитись від спрощеної процедури призначення та звільнення державних службовців та службовців органів самоврядування, зокрема, необхідно відновити конкурси на вакантні посади та заповнення декларації особи передбачену Законом України «Про запобігання корупції».

4) спеціального правового регулювання вимагає фінансова сфера діяльності МСВ в умовах війни. Позиція державних органів влади у цьому питанні має бути першочергово спрямована на забезпечення інтересів ТГ і максимально виваженою щодо перерахування коштів місцевого бюджету до державного.

5) в законодавстві необхідно передбачити виключні підстави зупинення чи звуження повноважень органів самоврядування, а також відповідну процедуру їх здійснення на тих територіях, які не перебувають в зоні бойових дій.

6) законодавчого врегулювання вимагає питання можливості самоусунення службовців ОМСВ, якщо виконання покладених на них обов'язків загрожує їх життю та безпеці.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Celestino Perez Jr. (2021) Tactical Jus ad bellum: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. *Journal of Military Ethics* 20:3-4. 2021. pp. 217-236.
2. Demir, C. K. Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan. *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 10 (1). 2021. pp. 81-97.
3. Zafir F. Civil military relations in crisis management II. *Revista Academiei Fortelor Terestre*. Vol. 17 Issue 4. 2012. pp. 380-385.
4. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 67.
5. Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 31 – 49.
6. Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. № 4/2021(21). С. 8-37.
7. Заєць А. П. Місцеве самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2023 року). Львів, 2023. С.49.
8. Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 49-55.
9. Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>

10. Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати «військове» ПДФО?: URL: <https://www.epravda.com.ua>
11. Соціологи групи Рейтинг, які діяли від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень IRI, протягом 21 квітня - 22 травня 2023 року збирали думки жителів 21 міста України: Києва та тих обласних центрах, де безпекова ситуація дозволяла проводити дослідження. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velike-municipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>

Перелік юридичних документів:

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану». Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Закон України «Про основи національного спротиву» від 27 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

References

Bibliography:

1. Baimuratov M.O., Kofman B.YA. Militarnyi konstytutsionalizm: do pytannia pro stavlennia, rozuminnia i oformlennia profilnoi fenomenologii cherez lokalnu demokratiu. Konstytutsionalizm v umovakh viiny. Zbirnyk materialiv uchasnykiv Chetvertoi mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Natsionalnyi universytet «Lvivska politehnika», Lviv, 23 veresnia 2022 roku). Lviv, 2022. S. 67.
2. Batanov O. V. Tendentsii rozvytku munitsypalnoho prava v umovakh vyklykiv sohodennia. Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Zbirnyk tez dopovidei Shostoi shchorichnoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 23 hrudnia 2022 r.). Kyiv, 2022 r. S. 31 – 49.
3. Celestino Perez Jr. (2021) Tactical Jus ad bellum: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. *Journal of Military Ethics* 20:3-4. 2021. pr. 217-236.
4. Demir, C. K. Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan. *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 10 (1). 2021. pp. 81-97.
5. Kliuchkovskiy YU. B. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini pid chas i pislia viiny. Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Zbirnyk tez dopovidei Shostoi shchorichnoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 23 hrudnia 2022 r.). Kyiv, 2022 r. S. 49-55.
6. Mistseve samovriaduvannia pid chas viiny. Holova pravlinnia Tsentru polityko-pravovykh reform Ihor Koliushko obhovoryv funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia pid chas viiny v interv'iu z Mariieiu Palahniuk dlia «Varianty». 09.07.2022 r. URL: <https://pravo.org.ua>
7. Pytannia na 120 miliardiv: shcho bude, yakshcho v mistsevyykh hromad zabraty «viiskove» PDFO?: URL: <https://www.epravda.com.ua>
8. Sotsiologhy hrupy Reitynh, yaki diialy vid imeni Tsentru analizu ta sotsiologichnykh doslidzhen IRI, protiahom 21 kvitnia - 22 travnia 2023 roku zbyrally dumky zhyteliv 21 mista Ukrainy: Kyieva ta tykh oblasnykh tseentrakh, de bezpekova sytuatsiia dozvoliala provodyty doslidzhennia. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velike-municipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>
9. Vodiannikov O. Konstytutsionalizm v ekstremalnykh umovakh: ustanovcha i vstanovlena vlada v kryzovi periody. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. № 4/2021(21). S. 8-37.
10. Zaiets A. P. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini v konteksti yevropeiskykh standartiv. *Konstytutsionalizm v umovakh viiny. Zbirnyk materialiv uchasnykiv Piatoi mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Natsionalnyi universytet «Lvivska politehnika», Lviv, 23 veresnia 2023 roku)*. Lviv, 2023. S.49.
11. Zafir F. Civil military relations in crisis managent II. *Revista AcademieiFortelor Terestre*. Vol. 17 Issue 4. 2012. pp. 380-385.

List of legal documents:

12. Uказ Презыдента Украйны №64/2022 «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini». Ofitsiine Internet-predstavnytstvo Prezыдента Украйны. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
13. Zakon Украйны «Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu» vid 27 sichnia 2022 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Украйны. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Zakon Украйны «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Украйны shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia v period dii voiennoho stanu». Vidomosti Verkhovnoi Rady Украйны. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.