

УДК 35.072

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.07>

Валерій Станіславович Говоров,

кандидат юридичних наук, доцент,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики;*



<https://orcid.org/0000-0001-8021-775X>,

e-mail: govorov_vs@ukr.net

**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВІ
АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Статтю присвячено дослідженню проблем функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій в умовах воєнного стану. Проаналізовано правові наслідки, коли за наявності органів місцевого самоврядування створюються військові адміністрації та їм передаються повноваження органів місцевого самоврядування. У результаті проведеного дослідження визначено коло правових проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування та військові адміністрації за умови одночасного існування.

Ключеві слова: органи місцевого самоврядування в період воєнного стану, повноваження військових адміністрацій, правовий режим воєнного стану, децентралізація.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

В умовах військової агресії росії наша держава опинилася в одному з найбільш складних періодів в її історії. І в таких умовах важливим завданням України є забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, які повинні на місцях організувати життєдіяльність громади. У статті ми дослідили доцільність заміни органів місцевого самоврядування тимчасовими військовими адміністраціями й ефективність передачі військовим адміністраціям їх функцій.

Стан дослідження проблеми

Питання функціонування та розвитку органів місцевого самоврядування неодноразово були предметом аналізу таких вітчизняних дослідників, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, В. М. Вакуленко, Б. М. Данилишин, А. Т. Комзюк та ін.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є висвітлити актуальні питання та проблеми роботи органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій в умовах воєнного стану на окупованих і деокупованих територіях. *Завданням* статті є здійснити аналіз актуальних проблем одночасного існування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна дослідження

Сьогодні поки що відсутній комплексний підхід до дослідження актуальних питань функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, їхніх повноважень і можливості співіснування в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

У надскладних умовах, у яких зараз перебуває наша держава, важливим завданням є забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, які вирішують значну частину суспільних питань. Проте на практиці відбуваються події, які спрямовані на ліквідацію органів місцевого самоврядування. Саме такі явища і викликають значний дослідницький інтерес до практичних питань функціонування органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях або на територіях міст, сіл, селищ, які перебувають під постійними обстрілами.

Що ж стосується самого поняття «місцеве самоврядування», то відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України¹. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Щодо ролі та значення органів місцевого самоврядування, то варто поговорити з позицією українського науковця М. О. Баймуратова, який зазначав, що сфера місцевого самоврядування виступає природним середовищем не тільки існування людини, а й прояву її

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 07.02.2023).

індивідуальних інтересів, що безпосередньо пов'язані з реалізацією її прав і свобод. Вітчизняними вченими-муниципалістами висунута ідея про те, що в межах територіальної громади в умовах місцевого самоврядування реалізується весь комплекс конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина [1].

Основні заходи захисту населення і територій щодо безпеки, захисту мешканців від імовірних надзвичайних ситуацій реалізуються на рівні міських, селищних та сільських громад [2, с. 95].

На територіях, на яких уведено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹).

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом (абз. 1 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації (абз. 2 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова (абз. 3 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Тут і постає питання доцільності вказаної норми, оскільки військові адміністрації мають створюватися там, де сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладених на них повноважень, а якщо на місці є сільські, селищні, міські голови, які були обрані громадою і можуть виконувати свої повноваження, то для чого

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 07.02.2023).

створювати військову адміністрацію та призначати на посаду начальника військової адміністрації сільського, селищного, міського голови.

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. Розглянемо детальніше це питання. Так, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» дозволено на посаду начальника військової адміністрації призначити чинного сільського, селищного, міського голову, але ця норма не є підставою для припинення його повноважень.

Вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначений у ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування України». Зокрема, абз. 2 ч. 2 ст. 79 цього Закону передбачено, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені також у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану». Так, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено дві підстави для дострокового припинення повноважень голови, а саме нездійснення покладених на нього повноважень (абз. 1 ч. 3 ст. 4) та порушення під час реалізації одноосібних повноважень в умовах воєнного стану Конституції України чи законів України (ч. 6 ст. 9).

Вихід із цієї ситуації є, і він з'явився 8 серпня 2022 року, коли були внесені зміни до прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції»¹, де визначено, що на період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, обмеження, встановлене п. 1 ч. 1 ст. 25 цього Закону, не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування (крім посадових осіб, посади

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 07.02.2023).

яких віднесені до першої–третьої категорій), якщо такі особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою, за умови що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, стосовно яких такі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців.

Перед призначенням на посаду начальника військової адміністрації чинний голова має написати заяву про надання відпустки без збереження заробітної плати, оскільки простій не підходить при цих взаємовідносинах. Хоча, на нашу думку, фактично відбувається зупинення трудових відносин. Але не це є головною проблемою, оскільки постає питання, а хто буде виконувати обов'язки голови?

Пропонуємо розглянути ситуацію, коли такі дії виправдані, а коли відбувається заволодіння владою та настають негативні наслідки таких дій.

По-перше, коли відбувається тимчасова окупація територій і відповідні сільські, селищні, міські голови не можуть або не здійснюють свої повноваження через захоплення влади окупантами, тоді дійсно є необхідність в переміщенні органів влади на підконтрольну Україні територію і створенні військових адміністрацій як тимчасового органу, що буде забезпечувати життєдіяльність осіб на території, де йдуть бойові дії або немає місцевих органів влади. Наприклад, місто Куп'янськ Харківської області, яке потрапило під окупацію, де дії голови мали ознаки колаборантської діяльності і фактично голова не виконував свої повноваження (тоді повноваження голови виконує секретар), проте там військова адміністрація була створена лише 27 жовтня 2022 року. Однак яскравим прикладом є місто Чугуїв, яке постійно перебуває під обстрілами, але міський голова та міська рада є на місці і повноцінно виконують взяті на себе повноваження, проте там створюють військову адміністрацію і призначають начальником чинного міського голову. Постає питання, для чого і з якою метою?

Ми вважаємо, що варто розмежувати, що військові адміністрації мають забезпечити заходи оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури. Тобто це мають бути військові командири, які будуть призначені за поданням Генерального штабу Збройних Сил України і повинні забезпечити заходи оборони, захисту критичної інфраструктури і життєдіяльність особового складу Збройних Сил України. А що стосується забезпечення життєдіяльності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, то все ж таки це мають виконувати органи місцевого самоврядування.

При звільненні території органи місцевого самоврядування мають повернутись. У разі якщо осіб, які обіймали відповідні посади, немає з різних причин, то варто або протягом 30 днів спробувати провести сесію для розуміння, яка кількість осіб фактично присутня, або провести вибори, де будуть обрані особи, які фактично є на місці, але це будуть тимчасово виконуючі обов'язки сільського, селищного, міського голови до завершення воєнного стану та 30 днів після. А потім можна буде провести повноцінні вибори, відповідно до законодавства України, за умови, що на цій території не йдуть активні бойові дії. Важливо, щоб місцеві органи управління не були призначені вищими органами влади, а були обрані на місцях і несли особисту відповідальність перед громадою за свої дії. Крім того, особа, яка є на місці, спілкується з громадою, розуміє потреби людей та питання, які вимагають негайного вирішення.

Тому не варто замінювати виборчу посаду на призначену і змінювати назву органу влади та назву посади, створюючи при цьому ще більше питань. Органи місцевого самоврядування там, де вони функціонують і виконують свої повноваження, мають і надалі функціонувати. А там, де відбуваються воєнні дії чи окупація, де немає органів місцевого самоврядування чи вони не можуть виконувати свої повноваження, дійсно необхідно створити військові адміністрації. Але при деокупації та нормалізації ситуації органи місцевого самоврядування мають повернутися на місця.

Що ж стосується повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в період воєнного стану, то ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови. Тобто законодавець не допускає одночасного існування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, тому повноваження органів місцевого самоврядування передаються військовим адміністраціям у разі їх створення. Повноваження військових адміністрацій обмежені щодо питань відчуження, зокрема шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік (п. 12 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), та питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок і надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік (п. 26 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). З одного боку, такі обмеження повноважень військової адміністрації призводять до простою комунального майна та земельних ділянок на тих територіях, де розвинені фермерські господарства і потреба в

оренді земельних ділянок комунальної власності є дуже актуальною, а укладення договору на один рік не має жодного сенсу. Орендна плата від оренди комунального майна наповнює місцевий бюджет. З іншого боку, надання ширших повноважень військовим адміністраціям призведе до посилення влади на місцях за відсутності систематичного звітування перед громадою. Тому доходимо висновку, що виключно органи місцевого самоврядування мають функціонувати на місцях та виконувати взяті на себе повноваження.

Повністю погоджуємося з висновками українського науковця А. П. Олюшинець, що практика роботи в перші тижні воєнного часу довела, що після сумбурних і поспішних рішень система влади запрацювала доволі успішно. Звичайно, управляти державою на місцях в умовах війни, коли окупант постійно наступає, а ситуація змінюється щогодини – значно складніше, ніж у мирний час [3, с. 13]. Тому саме органи місцевого самоврядування можуть успішно реагувати на проблеми, які виникають на місцях та надавати допомогу військовому командуванню.

Висновки

Органи місцевого самоврядування є важливим та вкрай необхідним елементом державного устрою, який не варто ані замінювати, ані ліквідувати. Досвід, отриманий Україною за період війни, продемонстрував, що самоорганізація населення має більше переваг перед централізованою владою. Саме на місцях люди бачать і знають усі тонкощі функціонування громади. І призначені особи на період особливого воєнного стану у військовій адміністрації мають вирішувати саме питання, пов'язані з обороною, захистом та воєнними діями, а забезпечення життєдіяльності громади мають здійснювати саме органи місцевого самоврядування. Невирішеним залишається питання організації роботи органів місцевого самоврядування в разі фактичної відсутності осіб, які обіймали обрані посади, тобто коли немає осіб, котрі виконували відповідні посадові обов'язки. Військи адміністрації в такому разі є тимчасовим способом вирішення питання, оскільки певний відсоток населення все ж таки мешкає на території і доцільним було б провести вибори і сформувати на місцях органи місцевого самоврядування. Ми не виключаємо одночасного існування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, але за умови чіткого розмежування повноважень і компетенції.

Окремі проблеми, окреслені в цій статті, мають знайти своє вирішення найближчим часом. Ми продовжимо пошук шляхів їх вирішення в наступних наукових працях.

Список бібліографічних посилань: 1. Баймуратов М. О. Співвідношення конституційно-законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування з їх дискреційними повноваженнями в сфері захисту

прав людини // Захист прав людини та громадянина в умовах децентралізації публічної влади : матеріали наук.-практ. конф. (м. Одеса, серпень 2019 р.). URL: <http://arssu.org.ua/archives/1121> (дата звернення: 07.02.2023). 2. Kurepin V., Kurepin D. Public administration in the field of civil protection and security of life in the conditions of local self-government reform and decentralization of power. *Modern Economics*. 2020. No. 19. Pp. 94–100. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V19\(2020\)-16](https://doi.org/10.31521/modecon.V19(2020)-16). 3. Олюшинець А. П. Проблеми збереження миру й відведення загрози світової війни // Збереження планети – глобальні виклики, загрози, можливості на засадах результативного партнерства : тези доп. тематичного круглого столу з питань екологічної безпеки до Всесвітнього Дня Землі – Earth Day (м. Миколаїв, 22 квіт. 2022 р.) / Миколаїв. нац. аграр. ун-т. Миколаїв : МНАУ, 2022. С. 13–15.

Надійшла до редколегії 11.02.2023

Прийнята до опублікування 20.02.2023



Govorov V. S. Local self-government bodies and military administrations: current problems of functioning under martial law

Russia's large-scale invasion into Ukraine has become a new challenge for society and the government and has provoked a number of crises and problems that seriously complicate the functioning of the state. Presidential Decree No. 64 dated 24 February 2022, "On the Introduction of Martial Law in Ukraine", introduced martial law throughout Ukraine.

The functioning of the authorities, the life of citizens on the ground, and the resolution of a number of new issues have all become the responsibility of local governments. The primary task was to provide maximum support to the military command and help the community to function. Local self-government in Ukraine has demonstrated a high level of efficiency under martial law. On the example of Kharkiv region, a number of problematic issues of regulatory and legal regulation of the functioning of local self-government bodies and military administrations, the scope of their powers and functioning under the legal regime of martial law have been highlighted in the article. Recommendations have been made to improve and delimit the powers of local self-government bodies and military administrations.

Ukraine's experience gained during the war has demonstrated the importance of encouraging self-organisation of the population before centralising governance. And this once again confirms the importance of local governments for ensuring the normal functioning of the state as a whole. Further research is planned to be devoted to the prospects for the development of the local self-government system in the post-war period.

Key words: local self-government bodies during martial law, powers of military administrations, legal regime of martial law, decentralisation.

