

Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні

Олексій Юрійович Лялюк*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: alyalyuk@ukr.net

Анотація

Статтю присвячено питанням компетенції місцевого самоврядування та його органів під час запровадження воєнного стану, аналізу внесених змін до законодавства у сфері місцевого самоврядування в напрямі перерозподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування, запровадження умов для «правомірного втручання» низки інших суб'єктів у процес здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень. Предмет дослідження становлять суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням подальшого гарантування діяльності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, непорушності його повноважень, недопущення свавілля чи узурпації повноважень місцевого самоврядування органами державної влади. Мета статті полягає в дослідженні функціонально-компетенційної сфери місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та оцінки впливу на неї з боку органів державної влади. У статті застосовано системно-структурний і структурно-функціональний, формально-юридичний, прогностичний методи, метод узагальнення, а також прийоми аналізу та синтезу. Розглянуто чинне законодавство щодо чіткого закріплення умов здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень, а також випадки, підстави та механізм, за яких органи державної влади можуть перебирати на себе повноваження місцевого самоврядування. Проаналізовано умови та підстави дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування та обсягів здійснення повноважень місцевого самоврядування військовими адміністраціями. Досліджено законодавство щодо визначення моменту та підстав переходу самоврядних повноважень місцевого самоврядування до органів державної влади. Визначено, що вплив на систему місцевого самоврядування з боку органів державної влади має бути сумірним тим умовам, в яких на сьогодні перебуває держава. Сформульовано висновки, що в умовах воєнного стану діяльність місцевого самоврядування має відбуватись у чітко визначених законодавством правилах і не виходити за межі наданих їм повноважень. У разі порушення таких норм із боку держави має бути вжито відповідних адекватних заходів.

Ключові слова: місцеве самоврядування; компетенція місцевого самоврядування; військові адміністрації; повноваження органів місцевого самоврядування.

Legal Regulation of the Competence of Local Self-Government in the Conditions of War in Ukraine

Oleksii Yu. Lialiuk*

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

*e-mail: alyalyuk@ukr.net

Abstract

The article is devoted to the issues of competence of local self-government and its bodies during the introduction of martial law, and also to the analysis of amendments to the legislation in the field of local self-government aimed at redistribution of powers in the system of local self-government, and also to the introduction of conditions for "lawful interference" of a number of other entities in the process of exercising by local self-government bodies of their powers. The subject matter of the study is public relations related to ensuring further guarantee of local self-government activities under martial law, inviolability of its powers, and prevention of arbitrariness or usurpation of local self-government powers by public authorities. The purpose of the article is to study the functional and competence sphere of local self-government and to assess the impact on it by public authorities. The study applies systemic-structural and structural-functional, formal-legal, prognostic methods, the method of generalization, as well as the methods of analysis and synthesis. The author examines the current legislation with a view to clearly establishing the conditions for exercising the powers granted to local self-government bodies, as well as the cases, grounds and mechanism under which public authorities may take over the powers of local self-government. The author analyzes the conditions and grounds for early termination of powers of local self-government bodies and the scope of exercise of local self-government powers by military administrations. The legislation is studied to determine the moment and grounds for the transfer of self-governing powers of local self-government to state authorities. It is determined that the impact on the local self-government system by public authorities should be commensurate with the conditions in which the State is currently operating. The author concludes that under martial law, the activities of local self-government should be carried out in accordance with the rules clearly defined by law and should not go beyond the powers granted to them. In case of violation of such rules by the State, appropriate adequate measures should be taken.

Keywords: local self-government; competence of local self-government; military administrations; powers of local self-government bodies.

Вступ

Запровадження в Україні воєнного стану вплинуло на всі сфери суспільного життя. Не є винятком і система місцевого самоврядування, що становить окрему підсистему публічної влади в Україні й зазнала певної вимушеної стагнації в цей період, перерозподілу значної частини матеріально-

фінансових ресурсів на більш пріоритетні напрями розвитку місцевого господарства, призупинення процесів децентралізації влади, а також змін у системі правового регулювання організації і діяльності його органів та здійснення ними повноважень. Виступаючи окремим елементом публічної влади, система місцевого самоврядування в період дії воєнного стану здатна виконувати важливі функції, починаючи від організації жителів (членів територіальної громади) відповідної території для вирішення першочергових завдань із відновлення населених пунктів, і завершуючи забезпеченням постійності здійснення покладених на них повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. Як окрема підсистема публічної влади місцеве самоврядування наділене самостійністю у вирішенні різних питань, що інколи призводить до виникнення діаметрально протилежних поглядів та неконтрольованості їх роботи. В умовах воєнного стану така неконтрольованість може стати перешкодою для ефективного управління місцевою територією.

Актуальність теми зумовлено тим, що за умов воєнного стану питання компетенції місцевого самоврядування та його органів набувають особливого значення і підходу до їх дослідження й аналізу. Воєнний стан викликав потребу зміни законодавства у сфері місцевого самоврядування в напрямі перерозподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування, запровадження умов для «правомірного втручання» низки інших суб'єктів у процес здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень. Особливої ваги на сьогодні набуває забезпечення подальшого гарантування діяльності місцевого самоврядування, непорушності його повноважень, недопущення свавілля чи узурпації повноважень місцевого самоврядування органами державної влади. Вплив на систему місцевого самоврядування з боку органів державної влади має бути сумірним тим умовам, в яких нині перебуває держава. Саме тому законодавство має чітко закріплювати умови здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень, а також випадки та підстави, за яких органи державної влади можуть перебирати на себе повноваження місцевого самоврядування. Надмірний вплив держави на місцеве самоврядування, корегування процесів прийняття рішень на місцевому рівні виключно в інтересах держави, без урахування думки жителів громади та обмеження функціонування місцевого самоврядування можуть стати суперечливими процесами в державі та мати негативні наслідки в майбутньому. Тому саме в таких умовах важливо дослідити функціонально-компетенційну сферу місцевого самоврядування й оцінити вплив на неї органів державної влади. Водночас, в умовах воєнного стану діяльність місцевого самоврядування має відбуватись у чітко визначе-

них законодавством нормах і не виходити за межі наданих їм повноважень. У разі порушення таких норм із боку держави мають бути вжиті відповідні адекватні заходи. Тому важливо запропонувати зрозумілі, чітко визначені правила діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в період дії умов воєнного стану.

Питанням компетенції місцевого самоврядування приділяли увагу такі науковці, як М. О. Баймуратов [1], В. Борденюк [2], Дж. Бреннер [3], Т. Гуржій [4], М. М. Компанієць [5], П. М. Любченко [6], А. С. Чиркін [7] та ін. Системний підхід до аналізу компетенції місцевого самоврядування простежується в роботі П. М. Любченка, однак це дослідження було проведене ще до реалізації реформи децентралізації влади в Україні [6]. Тому зараз актуалізуються дослідження питань компетенції з урахуванням особливого правового статусу, в якому перебуває Україна, – воєнного стану.

Метою цього дослідження є аналіз функціонально-компетенційної сфери місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та оцінка впливу на неї з боку органів державної влади.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення кількох завдань: по-перше, дослідження останніх законодавчих змін, що відбулися після запровадження воєнного стану в Україні щодо компетенції органів місцевого самоврядування; по-друге визначення порядку припинення повноважень органів місцевого самоврядування в період дії воєнного стану; по-третє, встановлення моменту переходу повноважень від органів місцевого самоврядування до органів державної влади; по-четверте, визначення підстав та їх обґрунтованості для припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

На підставі проведеного дослідження вбачається доречним сформулювати висновки і рекомендації стосовно вказаних вище основних завдань дослідження.

Матеріали та методи

Основною емпіричною базою для написання цієї статті стали норми чинних нормативно-правових актів, які визначають компетенцію місцевого самоврядування та механізм їх реалізації. Насамперед це норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про правовий режим воєнного стану» та ін. Крім того, проаналізовано акти Президента України, прийняті ним у зв'язку з реалізацією положень Конституції та Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Аналіз норм цих правових актів дозволив вирішити важливу практичну правову проблему – встановити порядок та механізм припинення повноважень ключових суб'єктів місцевого самоврядування – рад

та сільських, селищних, міських голів, а також порядок переходу їх повноважень до військових адміністрацій та обсяги таких повноважень.

У дослідженні застосовано загальнофілософські та загальнонаукові (загальнотеоретичні) методи дослідження. Розвиток та динаміка предметної компетенції місцевого самоврядування вимагає залучення методів діалектики, які дозволяють розглянути процеси її реалізації з точки зору розвитку. При цьому використовуються різні закони діалектики, що в сукупності дає змогу виявити слабкі сторони механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. За допомогою синергетичного підходу показано окремі аспекти взаємовідносин військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які належать до різних підсистем органів публічної влади та вибудовують взаємовідносини на основі методів координації-взаємодії.

Серед загальнонаукових методів, які використовувались у роботі, є системно-структурний і структурно-функціональний. Вони дозволили виокремити повноваження різних суб'єктів місцевого самоврядування, показати підстави та умови їх здійснення органами державної влади. Формально-юридичний метод використовувався для формулювання авторських підходів та висновків. За допомогою методів аналізу та синтезу, а також методу логічного аналізу здійснено аналіз законодавства, яке закріплює компетенцію органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. Використання методу узагальнення шляхом встановлення загальних властивостей і ознак предметів дозволило зробити висновки щодо проблем реалізації цих повноважень. Прогностичний метод використано при формулюванні висновків статті та узагальненні різноманітних даних опрацьованих матеріалів і законодавства, визначенні мети дослідження, якою є аналіз положень законодавства про місцеве самоврядування, що стосується компетенції органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану, порядку формування компетенції місцевого самоврядування, а також підстав та моменту припинення здійснення повноважень органами місцевого самоврядування різного територіального рівня. Використання широкої методологічної бази під час досягнення мети статті робить її положення повними та обґрунтованими.

Результати та обговорення

Аналіз правового регулювання

Відповідно до п. 2 Указу Президента України № 64/22, органам місцевого самоврядування наказано запроваджувати та здійснювати передбачені

в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [8].

Реалізація норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає створення на відповідних територіях військових адміністрацій [9]. Згідно зі ст. 4 вказаного Закону 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. 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.

Створення таких адміністрацій у деяких випадках закон пов'язує з припиненням повноважень відповідними органами місцевого самоврядування, які діють на цих територіях. У зв'язку з цим важливим є чітке встановлення підстав для дострокового припинення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування у разі створення військових адміністрацій, а також моменту переходу повноважень місцевого самоврядування до військових адміністрацій. Питання дострокового припинення повноважень органами місцевого самоврядування регламентуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Цей Закон містить як загальні, так і спеціальні підстави для дострокового припинення повноважень. До останніх, на наш погляд, слід віднести саме ті підстави, що передбачені в законах України «Про військово-цивільні адміністрації» [11], «Про правовий режим воєнного стану» [9].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статтях 78 та 79 закріплює положення щодо відповідальності місцевих рад та сільських селищних, міських голів, відповідно [10]. Указані норми Закону серед підстав для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування містять повноваження, передбачені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [9].

Частина 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених п. 3 ч. 1 цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента

України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації [10].

Пункт 3 ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Особливості дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів

Аналогічні вимоги щодо дострокового припинення повноважень сформульовані у ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносно сільських, селищних, міських голів. У п. 3¹ ч. 11 ст. 79 цього Закону зазначається, що повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади з підстав, зазначених в абзаці другому частини другої цієї статті, – з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). У свою чергу, абз. 2 ч. 2 ст. 79 вказаного Закону закріплює, 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». Випадкам, про які зазначається в абз. 2 ч. 2 ст. 79, у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» присвячена ч. 3 ст. 4. Ця норма комплексно перераховує всі органи місцевого самоврядування базового рівня (сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи), а також сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальної громади, якими вони визначені у ч. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому ключовою підставою для припинення повноважень як місцевих рад, так і сільських, селищних, міських голів вказано «нездійснення покладених на них Конституцією та законами України повноважень». Водночас ця норма не містить вичерпного переліку таких підстав і вказує, що такими підставами можуть бути й інші випадки, передбачені цим Законом. Невичерпний характер ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» спонукає до пошуку додаткових підстав припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

Одним із таких випадків, на наш погляд, слід вважати ч. 6 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якою у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених ч. 4 і ч. 5

цієї статті, 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).

Окрему увагу слід звернути на той факт, що навіть у разі, якщо військова адміністрація в населеному пункті не сформована, закон суттєво обмежує повноваження сільського, селищного, міського голови. Про це свідчать положення ч. 4 ст. 9 Закону, згідно з якими у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, здійснюється відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12]; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визначеного п. 2 цієї частини, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [13]). Запровадження механізму інформування робить сільських, селищних, міських голів підзвітними перед органами державної влади, що здійснюють функції військового управління з питань відання місцевого самоврядування.

Окремі вимоги до здійснення повноважень сільських, селищних, міських голів містить також ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з положеннями цієї норми у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників

таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами. Вказаними положеннями фактично розширені повноваження сільських, селищних, міських голів за рахунок низки повноважень сільських, селищних, міських рад. З одного боку, це дозволяє пришвидшити процес прийняття рішень з указаних питань шляхом уникнення необхідності організації та проведення сесії місцевої ради, а з іншого – є проявом звуження демократизму на місцевому рівні.

Підстави дострокового припинення повноважень районними, обласними радами

Для обласних та районних рад підстави для дострокового припинення повноважень вказані у ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». У цій нормі зазначаються три підстави: 1) у разі тимчасової окупації або 2) оточення адміністративного центру області, або 3) у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення. При цьому лише дві з них: 1) у разі тимчасової окупації або 2) оточення адміністративного центру області, реалізуються з дня набрання чинності актом Президента України, тобто його указу.

Третя підстава припинення повноважень обласної, районної ради пов'язана з прийняттям окремого рішення Верховної Ради України про нездійснення такою радою своїх повноважень та про їх передачу відповідній військовій адміністрації.

Отже, моментом припинення повноважень обласної, районної ради з окремих підстав, визначених у Законі України «Про правовий режим воєнного стану», може бути не лише видання Указу Президента України, а й прийняття відповідного рішення Верховною Радою України.

Це системно підтверджують також положення ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якими районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження, віднесені до їхньої компетенції цим Законом, а також у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, передбаченого ч. 3 ст. 10 цього Закону, або у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області. З положень цієї норми випливає, що створення військової адміністрації наділяє її низкою повноважень, визначених у Законі, зокрема у ст. 8, але це не всі повноваження. Окремий перелік повноважень продовжують виконувати відповідні обласні та районні ради. До цього переліку слід віднести: 1) складання та затвер-

дження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; 2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників; 3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок); 4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; 5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях; 6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 7) встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; 8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів; 9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території; 10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги; 11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; 12) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Щодо наведеного вище переліку повноважень, то лише прийняття відповідного рішення Верховною Радою України про нездійснення районними та обласними радами вказаних повноважень та їх передачу військовим адміністраціям є підставою для того, щоб ці ради достроково припинили повноваження.

Особливості припинення повноважень сільських, селищних, міських рад

Дещо іншою є ситуація з припинення повноважень представницькими органами місцевого самоврядування (радами) в населених пунктах (територіях територіальних громад). Підставою для припинення повноважень рад населених пунктів, у контексті п. 3 ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», будуть підстави, передбачені в ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Частина 3 ст. 4 вказаного Закону закріплює, що 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. Частина 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплює, що рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Отже, у цьому випадку передбачена єдина підстава для утворення військових адміністрацій населених пунктів – нездійснення покладених на них Конституцією та законами України повноважень. При цьому відповідні рішення щодо утворення військових адміністрацій та припинення повноважень органів місцевого самоврядування приймає Президент за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Таке рішення приймається у формі указу. Це цілком узгоджується з ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка закріплює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених п. 3 ч. 1 цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації.

Слід звернути увагу, що така підстава, як «нездійснення покладених на них Конституцією та законами України повноважень» є оціночною категорією і оцінюється та встановлюється суб'єктом установчої діяльності під час прийняття відповідного рішення (у цьому разі Президентом України при виданні ним указу про створення військової адміністрації). Отже, формування військових адміністрацій населених пунктів не є обов'язком Президента, це його право, під час реалізації якого він сам оцінює факти невиконання сільськими, селищними, міськими радами покладених на них повноважень.

На наш погляд, прикладами нездійснення покладених на місцеву раду повноважень може бути непроведення радою сесій без поважних причин

у визначені законом строки, або збирання на сесію, але неможливість організувати прийняття на ній необхідних рішень. У цілому ж, виключні повноваження сільської, селищної, міської ради закріплені в ст. 26, а районної та обласної – у ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, низка повноважень місцевих рад галузевого характеру містяться в інших законах України, наприклад, природоресурсному законодавстві, законодавстві у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо. Тож, ігнорування місцевою радою реалізації будь-яких із цих повноважень, коли законодавство вимагає необхідності ухвалення нею відповідного рішення, може розглядатись як їх нездійснення з настанням негативних наслідків для ради. Слід звернути увагу, що законодавство не вимагає констатації фактів бездіяльності місцевої ради рішеннями органів судової влади, хоча наявність таких рішень можна вважати додатковим підтвердженням фактів бездіяльності ради та способом обґрунтування доцільності прийняття рішення Президентом України.

Для сільського, селищного, міського голови прикладом нездійснення повноважень може бути відмова від скликання сесії ради, організації її роботи, або ігнорування здійснення ним своїх повноважень, визначених у ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме сільський, селищний, міський голова згідно з ч. 3 ст. 12 цього Закону очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Тому бездіяльність голови щодо організації роботи сільської, селищної, міської ради може вважатися нездійсненням ним своїх повноважень.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування військова адміністрація наділяється додатковими повноваженнями, перелік яких чітко встановлений у законі.

Проблеми паралельного функціонування органів місцевого самоврядування та військової адміністрації столиці України

Окремі проблеми правового регулювання щодо паралельного функціонування військової адміністрації та органів місцевого самоврядування виникають у столиці України – місті Києві. На наш погляд, створення Указом Президента України № 68/2022 Київської міської військової адміністрації [14] та продовження при цьому функціонування Київської міської ради є суперечливим питанням, яке має не так правове, як політичне забарвлення. Згідно з ч. 3 ст. 133 Конституції України міста Київ

та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [15]. На розвиток цієї конституційної норми Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» закріпив, що місто Київ як столиця України має спеціальний статус [16]. При цьому Київ закріплюється як адміністративно-територіальна одиниця у статусі міста, що свідчить про його належність не до регіонального рівня територіальної організації влади, а до системи населених пунктів. При цьому Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не називає місто Київ як окрему адміністративно-територіальну одиницю поряд з областями та районами. Тому, на наш погляд, військова адміністрація у місті Києві може бути утворена лише як військова адміністрація населеного пункту, тобто з підстав нездійснення Київською міською радою та/або виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) покладених на них Конституцією та законами України повноважень, що тягне за собою обов'язкове дострокове припинення повноважень цими суб'єктами місцевого самоврядування. Питання паралельного функціонування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в м. Києві потребують додаткової правової регламентації та прямого закріплення в законодавстві такої можливості.

Проблеми паралельного функціонування органів місцевих рад та військових адміністрацій на районному та обласному рівнях

В умовах формування військових адміністрацій у всіх областях та районах України особливої ваги набуває питання правового статусу районних, обласних рад, які продовжують здійснювати повноваження паралельно з військовими адміністраціями.

На сьогодні, коли створені військові адміністрації на рівні областей та районів, обласні та районні ради продовжують виконувати надані їм повноваження. Інколи це весь перелік повноважень, що закріплені у ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча це мають бути лише найважливіші повноваження, перелік яких зазначений у Законі України «Про правовий режим воєнного стану».

Ці повноваження закріплено у ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з цією нормою, районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження, віднесені до їхньої компетенції цим Законом, а також у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, передбаченого ч. 3 ст. 10 зазначеного Закону, низку додаткових повноважень, які вже були перераховані в цьому дослідженні.

Отже, якщо не прийнято відповідне рішення Верховною Радою України за поданням Президента України, то вищевказані найважливіші питання життєдіяльності території області або району вирішують обласні або районні ради. На наш погляд, це може призводити до виникнення конфліктів між військовими адміністраціями та обласними чи районними радами в процесі здійснення повноважень.

Проблеми взаємовідносин сільських, селищних, міських голів та рад при здійсненні повноважень

Окремої уваги потребують положення закону, які дають можливість сільському, селищному, міському голові здійснювати низку повноважень ради. Так, у ч. 8 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, визначених ч. 4 і ч. 5 цієї статті (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. Проте закон не вказує, чи функціонує відповідна рада в той час, коли голова приймає такі рішення, чи прийнято рішення про дострокове припинення повноважень ради. Така правова невизначеність може призводити на практиці до зловживань із боку сільських, селищних, міських голів. Таке переобрання на себе виключних повноважень ради головою порушує принципи організації системи місцевого самоврядування та функціонального розмежування повноважень. За загальним правилом виключні повноваження – це повноваження, закріплені нормами муніципального права за конкретним суб'єктом місцевого самоврядування, і не можуть бути передані чи делеговані іншим органам чи посадовим особам [17, с. 384]. Ті повноваження, що закріплені за місцевими радами і містяться у ст. 26 та ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є виключними повноваженнями місцевих рад і підлягають розгляду тільки на їх пленарних засіданнях. Саме ці повноваження виводять місцеві ради на особливе місце в системі місцевого самоврядування, роблять їх єдиними представницькими органами, які здатні вирішувати найважливіші питання життєдіяльності територіальної громади. На наш погляд, за умови існування місцевої ради та відсутності відповідного рішення про дострокове припинення її повноважень, навіть в умовах воєнного стану, такі повноваження має здійснювати сама рада самостійно.

На сьогодні законодавець не врегулював питання щодо функціонування територіальних громад у різному правовому статусі в умовах воєнного

стану. Зокрема, прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» не містить положень, що вказували б на відмінності територіальних громад, що функціонують у зоні бойових дій чи під окупацією та тих, де бойові дії не ведуться [18]. Це має визначальне значення при встановленні можливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Висновки

Проведено детальний аналіз чинного законодавства, що урегульовує компетенцію органів місцевого самоврядування в період дії воєнного стану в Україні.

Визначено порядок припинення повноважень органів місцевого самоврядування в період дії воєнного стану, за якого сільські, селищні, міські ради та голови припиняють повноваження з моменту запровадження військової адміністрації населеного пункту, а для припинення низки окремих, чітко визначених у законодавстві повноважень обласних та районних рад має бути рішення Верховної Ради України, яке дозволяє цим органам функціонувати і після запровадження на території їх юрисдикції військових адміністрацій. Це дало можливість розглянути особливості спільного функціонування військових адміністрацій та представницьких органів місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях. При цьому акцентовано увагу на колізійності (правовій невизначеності) щодо функціонування органів місцевого самоврядування в м. Києві в умовах воєнного стану.

Установлено момент переходу повноважень від органів місцевого самоврядування до органів державної влади, за якого для одних органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад та голів перехід усіх повноважень відбувається з моменту запровадження військової адміністрації населеного пункту указом Президента України, а для обласних і районних рад моментом переходу усіх повноважень буде акт Парламенту.

Наведено підстави для припинення повноважень органів місцевого самоврядування та зроблено висновок про їх оціночний характер та повну залежність факту їх констатації від суб'єкта влади, який приймає рішення про утворення військових адміністрацій. У зв'язку з цим підкреслено, що в умовах воєнного стану діяльність органів місцевого самоврядування має відбуватись у чітко визначених законодавством нормах і не виходити за межі наданих їм повноважень. Важливо зберегти засади демократизму й гарантування місцевого самоврядування, загальні принципи його організації та здійснення.

Рекомендації

Стаття може бути використана для вдосконалення законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, а також у навчальній та науковій діяльності.

Список використаних джерел

- [1] Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4777/> (дата звернення: 20.01.2023).
- [2] Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління*. 1997. № 1. С. 119–129.
- [3] Brenner J. Some ideas for a post-war recovery of Ukrainian cities. *Urban Research and Practice*. 2022. (IF 2.136). <https://doi.org/10.1080/17535069.2022.2097646>.
- [4] Gurzhii T., Gurzhii A., & Jakuszewicz A. Public law and administration under conditions of hybrid warfare (The experience of Ukraine). *Comparative Law Review*. 2021. Vol. 27. P. 195–218. <https://doi.org/10.12775/CLR.2021.007>.
- [5] Компанієць М. М. Компетенція органів місцевого самоврядування у організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 85–91. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2019.14>.
- [6] Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : Модель Всесвіту, 2001. 221 с.
- [7] Чиркін А. С. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 227–241.
- [8] Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/22. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. С. 16.
- [9] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 46. С. 13.
- [10] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
- [11] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
- [12] Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
- [13] Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
- [14] Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/22. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. С. 18.
- [15] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- [16] Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.
- [17] Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.

- [18] Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 42. С. 70.

References

- [1] Baimuratov, M. (2015). Decentralization and competence of local self-government in Ukraine. *Viche*, 12. Retrieved from <https://veche.kiev.ua/journal/4777/>.
- [2] Bordeniuk, V. (1997). Some problems of legislative definition of the competence of local governments in Ukraine. *Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration*, 1, 119-129.
- [3] Brenner, J. (2022). Some ideas for a post-war recovery of Ukrainian cities. *Urban Research and Practice*, (IF 2.136). <https://doi.org/10.1080/17535069.2022.2097646>.
- [4] Gurzhii, T., Gurzhii, A., & Jakuszewicz, A. (2021). Public law and administration under conditions of hybrid warfare (The experience of Ukraine). *Comparative Law Review*, 27, 195-218. <https://doi.org/10.12775/CLR.2021.007>.
- [5] Kompaniiets, M.M. (2019). Competence of local governments in organizing and providing free legal aid. *Journal of Kyiv University of Law*, 2, 85-91. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2019.14>.
- [6] Liubchenko, P.M. (2001). *Competence of local self-government entities*. Kharkiv: Model of the Universe.
- [7] Chyrkin, A.S. (2016). The competence of local self-government bodies in Poland, the Czech Republic and Hungary. *State Building and Local Self-Government*, 31, 227-241.
- [8] Decree of the President of Ukraine No. 64/2022 "On the introduction of martial law in Ukraine". (2022, February). *Official Gazette of Ukraine*, 46, 16.
- [9] Law of Ukraine No. 389-VIII "On the legal regime of martial law". (2015, May). *Official Gazette of Ukraine*, 46, 13.
- [10] Law of Ukraine No. 280/97-VR "On local self-government in Ukraine". (1997, May). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 244, 170.
- [11] Law of Ukraine No. 141-VIII "About civil-military administrations". (2015, February). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 87.
- [12] Law of Ukraine No. 3038-VI "On the regulation of urban development activities". (2011, February). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34, 343.
- [13] Law of Ukraine No. 39/95-VR "On the use of nuclear energy and radiation safety". (1995, February). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 12, 81.
- [14] Decree of the President of Ukraine No. 68/2022 "On the establishment of military administrations". (2022, February). *Official Gazette of Ukraine*, 46, 18.
- [15] Constitution of Ukraine. (1996, June). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141.
- [16] Law of Ukraine No. 3038-VI "About the capital of Ukraine – the heroic city of Kyiv". (1999, January). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 11, 79.
- [17] Liubchenko, P.M. (2012). *Munitsypalne pravo Ukrainy*. Kharkiv: FINN.
- [18] Law of Ukraine No. 2259-IX "On Amendments to the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" Regarding the Functioning of the Civil Service and Local Self-Government during the Period of Martial Law". (2022, May). *Official Gazette of Ukraine*, 42, 70.

Олексій Юрійович Лялюк

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: alyalyuk@ukr.net
ORCID 0000-0003-1214-0580

Oleksii Yu. Lialiuk

PhD in law, Associate Professor, Associate Professor of State Building Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: alyalyuk@ukr.net
ORCID 0000-0003-1214-0580

Рекомендоване цитування: Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–23. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.160.273170>.

Suggested Citation: Lialiuk, O.Yu. (2023). Legal Regulation of the Competence of Local Self-Government in the Conditions of War in Ukraine. *Problems of Legality*, 160, 6-23. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.160.273170>.

Статтю подано / Submitted: 31.01.2023
Доопрацьовано / Revised: 07.02.2023
Схвалено до друку / Accepted: 20.02.2023
Опубліковано / Published: 25.03.2023