



Юрій Ключковський

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права
Національного університету “Києво-Могилянська академія”
(Київ, Україна)
ukluch@ukma.edu.ua

УДК 342.55

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ*

Анотація. Стаття присвячена дослідженню окремих особливостей правового регулювання місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Місьцеве самоврядування розглядається як складова конституційного ладу України. Однак необхідність концентрації зусиль і ресурсів для забезпечення оборони держави від зовнішньої агресії, поряд зі збереженням основ демократичного правового характеру держави, зумовлює потребу запровадження спеціального правового режиму воєнного стану, який характеризується істотними відмінностями від правового режиму мирного часу. Наголошено на особливій ролі Закону “Про правовий режим воєнного стану” як основи функціонування усієї системи органів публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, під час війни.

Розглянуто обмеження щодо функціонування місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, зумовлені потребами воєнного стану, які здійснюються інституційно, шляхом запровадження місцевих військових адміністрацій як особливих тимчасових органів державної влади, та функціонально, шляхом перерозподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Показано, що можливими є три форми організації місцевого управління: повноцінне функціонування місцевого самоврядування за відсутності військових адміністрацій; співіснування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування; передання усіх повноважень військовим адміністраціям із зупиненням функціонування органів місцевого самоврядування. Розкрито неоднозначність практики щодо співіснування самоврядування з військовими адміністраціями як виняткової ситуації.

Інститут зупинення функціонування органів місцевого самоврядування з можливим його поновленням за відповідних умов є новелою правового регулювання режиму воєнного стану. Розглянуто підстави та суб'єктів прийняття відповідних рішень, а також конституційну специфіку відповідних положень, їх співвідношення із загальним законодавчим регулюванням самоврядування та окремі приклади їх практичного застосування.

Наголошено на необхідності більш повного дослідження обмежень місцевого самоврядування в контексті комплексного наукового вивчення природи правового режиму воєнного стану та особливої ролі Закону “Про правовий режим воєнного стану” у порівнянні з Конституцією України.

Ключові слова: місьцеве самоврядування; правовий режим воєнного стану; військові адміністрації; автономія місцевого самоврядування.

* При підготовці статті було використано окремі матеріали, зібрані експертами Центру дослідження верховенства права НаУКМА в рамках співпраці з Академією Фольке Бернадотта (Шведське урядове агентство з питань миру, безпеки і розвитку) щодо дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування у воєнний час.

Місцеве (територіальне) самоврядування як спосіб здійснення публічної влади, найбільш наближений до громадян, є одним із базових конституційних засобів децентралізації публічної влади в демократичній державі. Конституція України¹ у ст. 7 відносить місцеве самоврядування до загальних засад конституційного ладу України. Це відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування², яка у ст. 2 надає правовому інституту місцевого самоврядування значення принципу права.

Незалежно від того, яка доктринальна концепція місцевого самоврядування – громадівська чи державницька³ – береться за основу його правового регулювання, визначальною рисою конституційно-правового інституту місцевого самоврядування є принцип автономності, який передбачає дотримання трьох класичних автономій самоврядування – правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової. Правова автономія передбачає, щоб сфера компетенції місцевого самоврядування була чітко окреслена Конституцією і законом, а самоврядні повноваження були повними та виключними. Організаційно-кадрова автономія, зокрема, закріплює повноваження місцевого самоврядування самостійно вирішувати кадрові питання в рамках власної сфери компетенції – від обрання членів представницького органу (ради) та голови громади до призначення керівників комунальних підприємств, закладів та установ. Визначальною вимогою матеріально-фінансової автономії, поряд з повноцінним правом комунальної власності, є самостійність місцевих бюджетів, повноваження затверджувати які є виключним повноваженням відповідних місцевих рад.

Ці загальновідомі характеристики становлять основу правового інституту місцевого самоврядування, а тим самим завдяки ст. 7 Конституції є невід’ємними елементами конституційного ладу України. На жаль, до цього твердження сьогодні доводиться додавати “в умовах мирного часу”. У контексті цієї статті таке нагадування зазначених фундаментальних рис місцевого самоврядування як локальної публічної влади, найближчої до громадянина, необхідне для того, щоб оцінити ті особливості правового регулювання самоврядування, які запроваджуються в умовах воєнного стану – іншого правового режиму, який істотно відрізняється від правового режиму мирного часу.

Обмеження сфери функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Україна переживає складний період, захищаючи своє безумовне право на існування як суверенної держави від неспровокованої російської агресії. Навіть у цих умовах, незважаючи на запровадження воєнного стану з його

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 21.02.2024).

² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

³ Див., наприклад: М Корнієнко, Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання (Алерта 2005) 15–21.

особливим правовим режимом, Україна залишається демократичною і правовою, уникаючи ухилу в бік авторитарних методів управління. Збереження засад правової держави в умовах протистояння зовнішній агресії та бойових дій на території держави є безпрецедентним в історії Європи останнього століття. Тим самим Україна засвідчує свою роль форпосту європейських цивілізаційних цінностей.

Важливу роль у збереженні демократичного правового характеру держави в умовах оборонної війни відіграє Закон “Про правовий режим воєнного стану”, який став основою функціонування усїєї системи органів публічної влади під час війни, зокрема місцевого самоврядування. Як зазначено у преамбулі цього Закону, його метою є ‘правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб’⁴.

Проголошена мета цього Закону вказує, що, по суті, предметом його регулювання є публічні правовідносини, які належать до сфери конституційного регулювання. Це змушує уважніше пригледітися до правової природи Закону в частині визначення сутності поняття “правовий режим воєнного стану” і його відмінностей від “правового режиму мирного часу”, зокрема щодо обсягу повноважень і способу функціонування інститутів публічної влади, а також до визначення місця цього Закону в системі законодавства держави, яке внаслідок специфіки предмета й обсягу його регулювання не може бути зведене до традиційного місця звичайного закону.

На нашу думку, мета і предмет регулювання Закону “Про правовий режим воєнного стану” змушують порівняти його з Конституцією, суть якої як нормативного акта найвищої юридичної сили полягає, зокрема, у закріпленні засад правового статусу людини (прав і свобод, їх гарантій), відносин індивіда з публічною владою, організації та діяльності державної влади та місцевого самоврядування. Не лише преамбула, а й зміст Закону “Про правовий режим воєнного стану” засвідчують істотний збіг предмета його регулювання з предметом Конституції.

Інститут воєнного стану є конституційним. Конституція визначає його окремі характеристики і порядок запровадження цього екстраординарного стану. Важливе значення має ст. 64 Конституції, ч. 2 якої, всупереч положенню ч. 1, дозволяє обмеження законом в умовах воєнного стану конституційних прав і свобод, за винятком чітко визначеного переліку. До числа прав і свобод, які можуть бути обмежені в умовах воєнного стану, належать, зокрема, право громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, у тому числі виборчі права жителів територіальної громади, а також такі фундаментальні права і свободи, які використовуються для участі у здійсненні права на участь у місцевому самоврядуванні, як свобода вираження поглядів і право на інформацію, свобода мирних зібрань, свобода об’єднань;

⁴ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>> (дата звернення: 21.02.2024).

по суті, єдиним винятком, який у цьому відношенні не підлягає обмеженню відповідно до переліку статей Конституції, що міститься у ч. 2 ст. 64, залишилося право на петицію (ст. 40 Конституції).

Особливе значення ч. 2 ст. 64 Конституції полягає в тому, що вона делегує Законіві “Про правовий режим воєнного стану” повноваження визначити суб’єкта, порядок та обсяг установлення відповідних прав і свобод, тим самим доручаючи Законіві втручання у предмет конституційного регулювання. Оскільки делегування цієї функції будь-якому іншому закону заборонене ч. 1 ст. 64, це демонструє особливий статус Закону “Про правовий режим воєнного стану”, юридична сила якого в умовах воєнного стану близька до конституційної.

Оборонна війна держави на своїй території визначає особливий стан держави і суспільства, вимагаючи мобілізації усіх сил і ресурсів та їх перерозподілу для першочергового забезпечення цілей оборони держави, забезпечення оперативності управління, швидкості прийняття необхідних рішень та їх виконання. При цьому відбувається певна зміна пріоритетності забезпечення прав громадян, коли обсяг деяких прав та гарантовані державою можливості користуватися ними доводиться звужувати, надаючи перевагу захисту інших прав і свобод. Оскільки до прав, обсяг яких може звужуватися у цих умовах, належить і право на участь у здійсненні місцевого самоврядування, як наслідок може виникати потреба обмежувати можливості територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування.

Такими міркуваннями обґрунтовується істотне втручання Закону “Про правовий режим воєнного стану” у регулювання конституційних засад здійснення місцевого самоврядування. Тут будуть розглянуті найбільш істотні особливості, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, спричинені потребами воєнного стану та запроваджені зазначеним Законом, а також деякі міркування щодо оцінки меж втручання Закону у здійснення місцевого самоврядування.

Форми функціонування місцевого управління в умовах воєнного стану

Стаття 9 Закону “Про правовий режим воєнного стану” наголошує на пріоритеті Конституції в частині визначення функцій і способу діяльності органів влади в Україні, у тому числі органів місцевого самоврядування. Водночас підкреслюється, що для забезпечення цілей, визначених правовим режимом воєнного стану, цей Закон, а також інші закони можуть доповнювати або обмежувати “звичайні” функції та способи діяльності для забезпечення належного функціонування влади в умовах війни.

Поєднання вимоги збереження конституційних органів влади (зокрема органів місцевого самоврядування) із забезпеченням підвищеної оперативності управління на місцевому і регіональному рівні здійснюється, зокрема, шляхом певного обмеження здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування та відповідно обмеження права громадян – жителів

громад на участь у місцевому самоврядуванні. Таке обмеження здійснюється інституційно, шляхом запровадження особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій, а також функціонально, шляхом певного перерозподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Військові адміністрації покликані забезпечити оперативність та ефективність управління під час воєнного стану, насамперед для цілей оборони; вони є спеціальними тимчасовими державними органами управління, які передбачені не Конституцією, а Законом “Про правовий режим воєнного стану”. Таке запровадження спеціальних державних органів, об’єктивно потрібних в умовах воєнного стану, ілюструє “доповнювальний” конституційний статус Закону “Про правовий режим воєнного стану”. Маючи подвійну функцію – як військову (оборона), так і загальну цивільну (державне управління), ці органи виконавчої влади підпорядковані не лише Кабінету Міністрів України, а й Генеральному штабу Збройних Сил України як військовому органу державного управління.

Система військових адміністрацій формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави: військові адміністрації утворюються на рівні області, району та територіальної громади, тобто там, де існують органи місцевого самоврядування. Підстави утворення військових адміністрацій, обсяг їхніх повноважень і взаємодія з відповідними органами місцевого самоврядування істотно відмінні на базовому рівні, де самоврядування здійснюють територіальні громади, та на регіональному й субрегіональному рівнях, де відповідні ради представляють спільні інтереси громад області чи району.

Утворення військових адміністрацій у відповідній адміністративно-територіальній одиниці не означає обов’язкового припинення діяльності чи ліквідації представницьких органів місцевого самоврядування. Виходячи із загального принципу – максимально можливого збереження інститутів демократичної держави в умовах війни, правовий режим воєнного стану передбачає можливість співіснування і взаємоузгодженого функціонування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Останнє досягається як наданням військовим адміністраціям повноважень запроваджувати та здійснювати спеціальні заходи, спрямовані на забезпечення потреб національної безпеки та оборони, так і певним перерозподілом повноважень, які передаються від органів самоврядування до військових адміністрацій (державних органів виконавчої влади), де вони утворені. Однак можливе також припинення такого співіснування, коли функціонування органів місцевого самоврядування зупиняється з повним переданням усіх управлінських повноважень військовим адміністраціям.

Утворення військових адміністрацій населених пунктів (за термінологією Закону “Про правовий режим воєнного стану”), які здійснюють свої повноваження у територіальних межах громади, не є обов’язковим. На цьому рівні в умовах воєнного стану можливі три форми організації місцевого управління:

1) військова адміністрація населеного пункту не утворена, місцеве самоврядування громади повноцінно функціонує з деякими особливостями;

2) співіснування органів місцевого самоврядування з утвореною військовою адміністрацією населеного пункту з деяким перерозподілом повноважень на користь військової адміністрації; органи місцевого самоврядування громади продовжують функціонувати з дещо обмеженою компетенцією;

3) військова адміністрація утворена і набула всіх повноважень місцевого самоврядування, а функціонування органів місцевого самоврядування зупинено.

У рамках першої форми відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону “Про правовий режим воєнного стану” органи місцевого самоврядування територіальних громад в умовах воєнного стану здійснюють свої звичайні повноваження, передбачені Конституцією та законами України, зокрема Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”⁵, а також деякі додаткові повноваження, зумовлені завданнями воєнного стану чи особливого періоду (ст. 15 Закону “Про оборону України”⁶, ст. 14 Закону “Про основи національного спротиву”⁷). Зокрема, органи місцевого самоврядування можуть залучатися військовим командуванням і військовими адміністраціями районного чи обласного рівня до здійснення заходів військового стану, зазначених у ст. 8 Закону “Про правовий режим воєнного стану”, що слід розглядати як виконання делегованих повноважень.

Іншою особливістю здійснення повноважень місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є надання сільському, селищному, міському голові додаткових повноважень, які він (для забезпечення оперативності рішень) може здійснювати одноосібно, без узгодження з місцевою радою, у деяких випадках з інформуванням про такі свої рішення та дії начальника обласної військової адміністрації (ст. 9 Закону “Про правовий режим воєнного стану”).

Повноцінне функціонування органів місцевого самоврядування громади (з можливим розширенням одноосібних повноважень голови територіальної громади) без утворення військових адміністрацій населених пунктів на практиці відбувається у “відносно безпечних” регіонах, де не ведуться активні бойові дії. У деокупованих регіонах і на територіях, які були ареною активних бойових дій, можливість застосування такої форми організації місцевого управління істотно залежить від конкретної ситуації.

Інші дві зазначені вище форми управління реалізуються у разі утворення на рівні територіальної громади військової адміністрації.

Підстави утворення військової адміністрації населеного пункту нормативно встановлені ч. 3 ст. 4 зазначеного Закону:

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>> (дата звернення: 21.02.2024).

⁶ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>> (дата звернення: 21.02.2024).

⁷ Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20>> (дата звернення: 21.02.2024).

– якщо відповідна сільська, селищна, міська рада та/або її виконавчі органи та/або сільський, селищний, міський голова не здійснює свої повноваження;

– в інших випадках, передбачених цим Законом.

Однак цим законодавчим підставам бракує належної юридичної визначеності, зокрема, зумовленості конкретними обставинами.

Перша підстава не викликає сумнівів у разі, коли відповідна територіальна громада перебуває в зоні активних бойових дій або в окупації; зрозуміло, що в цих умовах діяльність усіх органів місцевого самоврядування практично неможлива. Однак за відсутності таких обставин формулювання першої підстави викликає обґрунтовані сумніви. Зокрема, незрозуміло, чому необхідно утворити військову адміністрацію у випадку, коли місцева рада дієздатна і лише сільський, селищний, міський голова не може виконувати своїх повноважень. Як відомо, ст. 42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що в такому випадку повноваження головної посадової особи місцевого самоврядування громади здійснює секретар відповідної ради, і таким чином жодного вакууму повноважень голови громади не виникає. Практика застосування цього законодавчого положення загальноприйнята, і реальних перешкод для такого кроку навіть в умовах воєнного стану (за відсутності інших перешкод) об’єктивно не існує. Щоправда, ч. 2 зазначеної статті містить застереження ‘крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” або Закону України “Про правовий режим воєнного стану”’⁸; однак перший із зазначених законів не має стосунку до аналізованої ситуації, а другий не встановлює жодних підстав дострокового припинення повноважень голови територіальної громади (як і місцевої ради); більше того, відповідно до абзацу третього ч. 3 ст. 4 цього Закону діючий сільський, селищний, міський голова може бути призначений начальником військової адміністрації населеного пункту.

Через відсутність узгодженості щодо цього абзацу першого ч. 3 ст. 4 Закону “Про правовий режим воєнного стану” із ч. 2 ст. 42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” тут можна вбачати колізію законодавчих приписів цих двох законів.

На практиці зазначена колізія двох законів вирішується неоднозначно. Зокрема, після відсторонення від посади Чернігівського міського голови у зв’язку із притягненням до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення була утворена Чернігівська міська військова адміністрація⁹, хоча повноваження Чернігівського міського голови перейшли до секретаря Чернігівської міської ради, під загальним керівництвом якого продовжують функціонувати органи самоврядування міської громади¹⁰. Водночас у подіб-

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні (н 5).

⁹ Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 7 лютого 2023 р. № 69/2023 <<https://www.president.gov.ua/documents/692023-45769>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹⁰ Офіційний вебпортал Чернігівської міської ради <<https://www.chernigiv-rada.gov.ua>> (дата звернення: 21.02.2024).

Юрій Ключковський

ній ситуації після відсторонення Рівненського міського голови міська військова адміністрація не утворена, місцеве самоврядування громади функціонує в повному обсязі, а повноваження міського голови виконує секретар Рівненської міської ради¹¹.

Невизначеність припису ст. 4 Закону “Про правовий режим воєнного стану” набула вияву також у формулюванні другої із зазначених підстав: “інші випадки” як підстави для утворення військової адміністрації населеного пункту цим Законом прямо не визначені. Шляхом дещо розширеного тлумачення різних положень цього Закону, а також використання регулювання дострокового припинення повноважень місцевої ради та сільського, селищного, міського голови статтями 78 і 79 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” можна дійти висновку, що такою підставою, зокрема, слід визнати прийняття місцевою радою чи сільським, селищним, міським головою рішень з порушенням Конституції, законів України, прав і свобод громадян, особливо, якщо подібні рішення становлять загрозу національній безпеці, цілям оборони, перешкоджають діяльності Збройних Сил України. Такі обставини могли виникнути, якщо більшість у деяких радах після місцевих виборів 2020 р. була захоплена політичними партіями проросійського спрямування (забороненими судовими рішеннями у 2022 р.) або якщо голова громади співпрацював з агресором, що могло трапитися в окремих територіальних громадах.

Підстави утворення військової адміністрації населеного пункту не виключають можливого співіснування з органами місцевого самоврядування громади у деяких випадках; однак обставини, в яких таке співіснування можливе або в яких воно не може допускатися, законодавчо не визначені.

Практика засвідчує наявність окремих прикладів співіснування органів самоврядування громади та військової адміністрації населеного пункту, які не завжди пов'язані з невиконанням повноважень головою відповідної територіальної громади. Крім згаданих вище прикладів міст Чернігова і Рівного, міські військові адміністрації були утворені у містах Суми¹² (обласний центр області, прикордонної з державою-агресором), Нетішин¹³ та Вараш¹⁴ (міста, у яких розміщені атомні електростанції), хоча міські ради та міські голови цих громад на той час здійснювали свої повноваження¹⁵. Підстави

¹¹ Офіційний вебпортал Рівненської міської ради <<https://rivnerada.gov.ua/portal/mayor>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹² Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 31 жовтня 2023 р. № 720/2023 <<https://www.president.gov.ua/documents/7202023-48741>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹³ Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 13 жовтня 2023 р. № 690/2023 <<https://www.president.gov.ua/documents/6902023-48617>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹⁴ Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 20 лютого 2024 р. № 82/2024 <<https://www.president.gov.ua/documents/822024-49781>> (дата звернення 21.02.2024).

¹⁵ Уже після утворення Сумської міської військової адміністрації повноваження Сумського міського голови було достроково припинено рішенням Сумської міської ради з підстав, передбачених ст. 79 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, не пов'язаних з обставинами воєнного стану; на цей час повноваження міського голови здійснює секретар Сумської міської ради. Див.: Про недовіру та дострокове припинення повноважень Сумського міського голови Олександра Лисенка: рішення Сумської міської ради від 31 січня 2024 р. Інформаційний портал Сумської міської ради <<https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/rishennya-miskoji-radi/2024.html>> (дата звернення: 21.02.2024).

для їх утворення не були формально вказані; їх можна віднести до тих (взагалі кажучи, зрозумілих у цих конкретних випадках) “інших підстав”, які мали б бути визначені Законом “Про правовий режим воєнного стану”.

Особливо проблемним слід визнати співіснування міської військової адміністрації з органами місцевого самоврядування у місті Києві, у якому внаслідок його спеціального конституційного статусу, що поєднує характеристики як громади, так і регіону, існують особливості здійснення державної виконавчої влади та самоврядування Київської міської громади, далеко не послідовно врегульовані Законом “Про столицю України – місто-герой Київ”¹⁶. Київська міська військова адміністрація була утворена Президентом України одночасно з усіма обласними та районними військовими адміністраціями¹⁷ шляхом надання відповідного статусу Київській міській державній адміністрації. Однак остання відповідно до ст. 101 Закону “Про столицю України – місто-герой Київ” є виконавчим органом Київської міської ради, тобто органом місцевого самоврядування, який паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Призначення начальником Київської міської військової адміністрації військовослужбовця високого рангу¹⁸, не пов’язаного з органами місцевого самоврядування Київської громади, по суті, позбавило Київську міську раду власного виконавчого органу. На початковому етапі війни (лютий-квітень 2022 р.), коли Київ перебував у зоні активних бойових дій, утворення військової адміністрації для цілей організації оборони столиці, без сумніву, було необхідним кроком, здійсненим відповідно до Закону “Про правовий режим воєнного стану”. Однак для співіснування міської військової адміністрації з органами місцевого самоврядування (міською радою та міським головою) Київської громади, які функціонують без власного виконавчого органу ради, після усунення безпосередньої загрози столиці у квітні 2022 р. навряд чи можна знайти пряме обґрунтування у приписах зазначеного Закону.

У ситуації співіснування складним є питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями населених пунктів. Частина 2 ст. 15 Закону “Про правовий режим воєнного стану” визначає широкий перелік повноважень військової адміністрації населеного пункту. Порівняння із положеннями Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, які визначають повноваження сільської, селищної, міської ради (ст. 26), сільського, селищного, міського голови (ст. 42), а також виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (статті 27–40), дає підстави стверджувати, що перелік ст. 15 Закону “Про правовий режим воєнного стану” охоплює значну частину повноважень органів

¹⁶ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹⁷ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 <<https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>> (дата звернення: 21.02.2024).

¹⁸ Див.: Про призначення М. Жирнова начальником Київської міської військової адміністрації: Указ Президента України від 1 березня 2022 р. № 84/2022 <<https://www.president.gov.ua/documents/842022-41457>> (дата звернення: 21.02.2024); Про призначення С. Попка начальником Київської міської військової адміністрації: Указ Президента України від 21 жовтня 2022 р. № 733/2022 <<https://www.president.gov.ua/documents/7332022-44525>> (дата звернення: 21.02.2024).

Юрій Ключковський

місцевого самоврядування громади, у тому числі виключних повноважень місцевих рад, а також додаткові повноваження, якими ст. 9 зазначеного Закону наділяє сільського, селищного міського голову в умовах воєнного стану. Проте всіх повноважень органів місцевого самоврядування цей перелік не охоплює. Це означає, що в умовах співіснування частина повноважень місцевого самоврядування передається до військової адміністрації з метою забезпечити оперативність прийняття рішень з відповідних питань, якої не можуть забезпечити рада і виконком як колегіальні органи, що працюють у формі засідань і приймають рішення більшістю голосів. Такий перерозподіл повноважень є прикладом певного звуження сфери застосування демократичних процедур в умовах воєнного стану. Водночас решту повноважень, які не передаються військовій адміністрації, продовжують здійснювати органи самоврядування.

Станом на лютий 2024 р. указами Президента України військові адміністрації було утворено у 185 територіальних громадах. Як впливає з перелічених прикладів, співіснування місцевого самоврядування громади з військовою адміністрацією населеного пункту є скоріше винятковою ситуацією. Більш типовим є *зупинення* функціонування органів місцевого самоврядування у випадку утворення військової адміністрації населеного пункту, внаслідок чого до військової адміністрації (органу державної виконавчої влади) переходять усі повноваження місцевого самоврядування громади.

Інститути зупинення та поновлення функціонування місцевого самоврядування територіальної громади

Закон “Про правовий режим воєнного стану” запровадив (хоча й неявно) новий інститут місцевого самоврядування – зупинення функціонування (здійснення повноважень) органів місцевого самоврядування – місцевої ради, голови територіальної громади та виконавчого комітету ради. Принципова відмінність цього інституту від *дострокового припинення повноважень* полягає в потенційно можливому *поновленні діяльності* цих органів (посадових осіб) після збігу певного часу і вичерпання обставин, які стали підставою для зупинення функціонування. Прямо цей термін – “зупинення функціонування” – у Законі не застосовується, і лише у ч. 3 ст. 10 стосовно обласних і районних рад вжито формулу “не здійснюють свої повноваження” (за відповідних обставин). Однак нормативне регулювання подібних правовідносин, встановлене зазначеною статтею, за своєю суттю аналогічне і для органів місцевого самоврядування територіальної громади.

Зупинення функціонування органів місцевого самоврядування територіальної громади юридично зумовлюється прийняттям рішення Верховною Радою України за поданням Президента України про передання начальника військової адміністрації населеного пункту, яка діє на території громади, усіх повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови (ч. 2 ст. 10 Закону “Про

правовий режим воєнного стану”) з підпорядкуванням йому апаратів ради та виконкому, інших виконавчих органів ради. Зазначимо, що Закон не визначає обставин, які викликають потребу такого кроку, а отже, й підстав для прийняття такого рішення, залишаючи широкий обсяг дискреції як Президентів України, так і Верховній Раді України.

Зазначене законодавче положення заслуговує на деякі коментарі.

По-перше, повноваження Верховної Ради України приймати подібне рішення, як і повноваження Президента України вносити відповідне подання, не передбачені Конституцією України. Як неодноразово стверджував Конституційний Суд України, повноваження Верховної Ради України та повноваження Президента України встановлюються й вичерпно визначені Конституцією України¹⁹. Однак слід визнати, що зазначені висновки Конституційного Суду України були сформульовані і є застосовними лише в умовах конституційного режиму мирного часу. Як уже зазначалося, правовий режим воєнного стану передбачає певне розширення повноважень вищих органів влади держави (зокрема, Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України), що й здійснює передбачений Конституцією України Закон “Про правовий режим воєнного стану”. Отже, установлення зазначених повноважень Законом “Про правовий режим воєнного стану” також засвідчує близький до конституційного (для потреб і в часових рамках воєнного стану) статус цього Закону.

По-друге, передання усіх повноважень основних органів місцевого самоврядування громади начальникові військової адміністрації населеного пункту залишає самоврядні органи без повноважень; однак аналізоване положення не містить вказівок на припинення існування цих органів. Отже, в описаних умовах місцева рада, її виконавчий комітет і голова громади як посадова особа існують у латентному (бездіяльному) стані. Проте ч. 4 цієї ж статті встановлює, що у разі усунення підстав (загроз для безпеки і правопорядку) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про *поновлення роботи* органів місцевого самоврядування; таке рішення має стосуватися території відповідної області (а не окремої громади) і може бути прийняте з дня припинення (скасування) воєнного стану, однак не пізніше 30-денного строку після цього дня. Останнє строкове обмеження пов’язане з тим, що відповідно до ч. 8 ст. 4 Закону військові адміністрації здійснюють свої повноваження після припинення (скасування) воєнного стану лише протягом 30-денного строку; звідси випливає, що із закінченням цього строку функціонування органів місцевого самоврядування (насамперед ради) може бути поновлено автоматично, якщо ці органи є дієздатними. При цьому слід враховувати, що місцева рада зберігає повноважність (дієздатність) за наявності більше половини депутатів від загального складу ради, а сесія ради є повноважною за присутності такої ж

¹⁹ Див., зокрема: Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (абзац тринадцятий п. 2 мотивувальної частини) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>> (дата звернення: 21.02.2024); Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009 (п. 3.1 мотивувальної частини) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-09>> (дата звернення: 21.02.2024).

Юрій Ключковський

кількості депутатів (ч. 6 ст. 45, ч. 12 ст. 46 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Якщо після закінчення воєнного стану сільська, селищна, міська рада виявляється неповноважною (недієздатною) через відсутність необхідної кількості депутатів, настає дострокове припинення її повноважень і мають бути проведені позачергові місцеві вибори (коли для цього існують необхідні передумови). Повноцінне поновлення місцевого самоврядування у такому разі настає лише після набуття повноважень новообраними місцевою радою та головою громади.

Зауважимо, що поновлення функціонування окремих органів місцевого самоврядування вважається можливим також після того, як їх діяльність була зупинена *de facto* внаслідок тимчасової окупації, без прийняття зазначеного вище рішення Верховної Ради України. Така можливість поновлення діяльності передбачена Планом дій з відновлення деокупованих територій територіальних громад, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1219-р від 30 грудня 2022 р.²⁰, згідно з яким органи місцевого самоврядування відновлюють свою діяльність протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації. Якщо таке відновлення виявляється неможливим, у громаді утворюється військова адміністрація населеного пункту. Така послідовність заходів, з одного боку, наголошує на пріоритетності поновлення функціонування органів місцевого самоврядування територіальних громад якнайшвидше після деокупації навіть під час дії правового режиму воєнного стану, а з другого – забезпечує оперативне управління відповідними територіями, необхідне для відновлення умов життєдіяльності населення у звільнених населених пунктах та виконання завдань оборони у разі неможливості функціонування органів місцевого самоврядування. Зауважимо, що утворення військових адміністрацій населених пунктів передбачається зазначеним документом лише у випадках відсутності дієздатних органів місцевого самоврядування.

Прикладом реалізації передбаченої цитованим документом можливості є відновлення функціонування Херсонської обласної ради після деокупації обласного центру 11 листопада 2022 р., яка з того часу до кінця 2023 р. провела три сесії²¹. У 2023 р. відновлено сесійні засідання Вознесенської міської ради (Миколаївська область), яка у 2022 р. зупинила свою діяльність, оскільки місто перебувало в зоні активних бойових дій²². Водночас стосовно громад Харківської та Херсонської областей, які були деокуповані восени 2022 р., прийнято постанови Верховної Ради України про надання усіх повноважень місцевого самоврядування у цих громадах відповідним військовим адміністраціям; тож у цих громадах (у тому числі в місті Херсоні) відновити діяльність органів місцевого самоврядування не вдалося.

www.ppravoua.com.ua

²⁰ Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України № 1219-р від 30 грудня 2022 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>> (дата звернення: 21.02.2024).

²¹ Див.: Протоколи сесій обласної ради VIII скликання (Офіційний вебсайт Херсонської обласної ради) <<https://khor.gov.ua/protokoly-sesij-oblasnoi-rady-viii-sklykannia>> (дата звернення: 21.02.2024).

²² Див.: Протоколи сесій міської ради (Вознесенськ. Інтернет-портал територіальної громади) <<https://voz.gov.ua/protokoli-sesy-mskoyi-radi.html>> (дата звернення: 21.02.2024).

Специфічною у цьому відношенні є ситуація у Народицькій селищній громаді (Житомирська область), де посада селищного голови була вакантною з жовтня 2021 р. після того, як селищна рада висловила голові недовіру й припинила його повноваження. У лютому-березні 2022 р. селище Народичі перебувало в зоні активних бойових дій, у зв'язку з чим в умовах невиконання селищним головою своїх повноважень було утворено військову адміністрацію²³. З квітня 2022 р. селище Народичі перебуває у порівняно безпечному регіоні; однак Постановою Верховної Ради України від 13 грудня 2022 р. усі повноваження Народицької селищної ради, її виконавчого комітету та селищного голови були передані начальникові Народицької селищної військової адміністрації на 'період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування'²⁴. Хоча у червні 2023 р. Народицький селищний голова був поновлений на посаді рішенням суду²⁵, однак функціонування місцевого самоврядування у Народицькій селищній громаді не поновлено.

Як останній коментар до інституту зупинення діяльності органів місцевого самоврядування слід звернути увагу, що протягом часу, коли органи місцевого самоврядування перебувають у бездіяльному стані, не здійснюється місцеве самоврядування територіальної громади, передбачене як обов'язкове статтями 7 і 140 Конституції. При цьому сфера компетенції місцевого самоврядування передається в управління органу *державної виконавчої влади*, що порушує принцип автономності самоврядування у всіх його аспектах – правовому, організаційно-кадровому та матеріально-фінансовому (ст. 4 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

Наголосимо, що при зупиненні функціонування органів місцевого самоврядування територіальна громада позбавлена можливості здійснювати самоврядування також і безпосередньо. Місцеві референдуми як форма безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення не можуть проводитися не лише через багаторічну відсутність їх законодавчого регулювання, а й унаслідок прямої заборони ст. 19 Закону "Про правовий режим воєнного стану". Відкликання депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови в таких умовах стає безпредметним.

Учасницькі форми залучення громади до здійснення місцевого самоврядування пов'язані з реалізацією конституційного права на мирні зібрання: практично усі такі форми, передбачені Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", – громадські слухання, звіти депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови, місцеві (громадські) ініціативи, утворення органів самоорганізації населення – мають у своїй основі загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону "Про місцеве самоврядування

²³ Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 18 квітня 2022 р. № 260/2022 <<https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>> (дата звернення: 21.02.2024).

²⁴ Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України "Про правовий режим воєнного стану": Постанова Верховної Ради України від 13 грудня 2022 р. № 2831-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-20>> (дата звернення: 21.02.2024).

²⁵ Постанова Верховного Суду від 23 червня 2023 р. у справі № 240/39337/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/111753185>> (дата звернення: 21.02.2024).

в Україні”). Відповідно до ст. 64 Конституції право на мирні зібрання (ст. 39 Конституції) може бути обмежене в умовах воєнного стану; така можливість закріплена у ст. 8 Закону “Про правовий режим воєнного стану” як один із заходів правового режиму воєнного стану, запроваджувати який уповноважене військове командування разом із військовими адміністраціями. Поряд з цим пряма і постійна (на період воєнного стану) заборона, встановлена ст. 19 зазначеного Закону, стосується “масових зібрань та акцій”. Тлумачення термінологічної неоднозначності цих і подібних положень стосовно реалізації права на мирні збори зазвичай спирається на розрізнення зібрань “просто неба” та зібрань у закритих приміщеннях, причому вважається, що законодавчі обмеження мирних зібрань стосуються лише зібрань “просто неба”²⁶. Таке традиційне розуміння дає змогу стверджувати, що обмеження права на мирні зібрання, установлені Законом “Про правовий режим воєнного стану”, не стосуються зборів громадян за місцем проживання, якщо вони проводяться у приміщенні (за винятком заходів фізичної безпеки учасників), а отже, прямо не обмежують відповідних форм участі жителів у місцевому самоврядуванні. Однак слід узяти до уваги, що усі існуючі форми здійснення місцевої учасницької демократії адаптовані до функціонування органів місцевого самоврядування і не можуть вважатися юридично визначеними формами впливу громади на діяльність державних органів, якими є місцеві військові адміністрації.

Не підлягає сумніву практична необхідність усіх зазначених кроків, передбачених Законом “Про правовий режим воєнного стану”. Водночас цей аспект втручання у сферу конституційного регулювання також засвідчує як особливий статус Закону “Про правовий режим воєнного стану”, так і принципову відмінність правового режиму воєнного стану від конституційного “режиму мирного часу”.

Висновки. Проведений аналіз законодавчого регулювання особливостей становища місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та окремих прикладів практики його застосування засвідчує існування низки проблем різного характеру.

Регулювання, яке у загальних рисах забезпечується Законом “Про правовий режим воєнного стану”, не можна вважати досконалим; воно містить як не цілком чіткі формулювання, так і прогалини і колізії з іншими законами, що регулюють місцеве самоврядування. Однак його недоліки значною мірою пояснюються відсутністю існування відповідних правовідносин на етапі його розробки та прийняття і неможливістю швидкого регулювання законодавця на кожен нормативну проблему, яка виникає у процесі його практичного застосування у складних умовах воєнного стану. Тим більшою є роль належного тлумачення неясних чи колізійних положень, що потребує їх концептуального осмислення з урахуванням реальних потреб панівного загального інтересу захисту суверенітету і територіальної цілісності України в умовах екзистенційного протистояння неспровокованій російській агресії.

²⁶ Р Мельник, *Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика* (Вайте 2015) 95.

Передусім існує потреба визначити природу правового режиму воєнного стану у порівнянні зі “стандартним” правовим режимом конституційного ладу в умовах мирного часу. Це пов’язано з усвідомленням і визнанням особливої місця Закону “Про правовий режим воєнного часу” у системі законодавства України, його повноваженням втручатися у предмет регулювання Конституції України, встановлюючи певні особливості й обмеження щодо застосування конституційних положень.

Проявом цієї особливості стосовно конституційного інституту місцевого самоврядування є низка положень, які істотно обмежують сферу компетенції місцевого самоврядування територіальної громади аж до повного зупинення функціонування самоврядування окремих громад. Запровадження нового виду тимчасових державних органів виконавчої влади – військових адміністрацій з їхнім особливим статусом, а також пов’язані з існуванням військових адміністрацій інститути зупинення і можливого поновлення функціонування місцевого самоврядування громади є нетиповими для конституційного права й істотно змінюють установлену Конституцією систему організації публічної влади в Україні в екстраординарних умовах воєнного стану. До цих особливостей також належать додаткові повноваження Президента України та Верховної Ради України ініціювати та приймати рішення про зупинення чи поновлення функціонування місцевого самоврядування в окремих територіальних громадах.

Наукового осмислення потребує сама можливість заміни місцевого самоврядування органами, що безпосередньо належать до ієрархії органів виконавчої влади держави, що порушує принцип автономності, який лежить у основі ідеї самоврядності. Поряд із деякими аспектами цієї проблеми, розглянутими вище, не можна не згадати ті її аспекти, які пов’язані з матеріально-фінансовою автономією, – принципом самостійності місцевих бюджетів та позбавленням територіальної громади – суб’єкта права комунальної власності – повноваження розпоряджатися цією власністю. Можлива правова інтерпретація цих явищ потребує окремого дослідження.

Загалом правова інтерпретація цієї ситуації залежить від прийнятої доктрини місцевого самоврядування. У рамках громадівської концепції це може тлумачитися як тимчасове позбавлення територіальної громади її конституційного права на самоврядування, що не передбачено Конституцією, однак, по суті, дозволено Законом “Про правовий режим воєнного часу” в рамках обмеження прав (у цьому випадку – колективного суб’єкта) у зв’язку з визнанням пріоритету загальнодержавного інтересу захисту суверенітету і територіальної цілісності України. У рамках державницької концепції така зміна суб’єкта управління місцевими справами може розглядатися як обмеження автономності внаслідок потреби посилення керованості та оперативності державного управління в умовах воєнного стану (певний ступінь централізації управління).

Відзначаючи правову специфіку особливостей регулювання способу існування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та беручи до уваги, що ці особливості викликані нагальною державною і суспільною по-

Юрій Ключковський

требою забезпечення оборони держави та пошуком раціонального балансу основоположних конституційно-правових цінностей, стверджуємо, що комплексне наукове осмислення цієї ситуації становить значний інтерес. Проте воно потребує більш ґрунтовного й різнобічного дослідження, зокрема в частині аналізу практики правозастосування, що потребуватиме певного часу в менш турбулентних умовах після переможного закінчення воєнного стану.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Korniyenko M, *Munitsypalne pravo Ukrainy. Kontseptualni ta orhanizatsiyno-pravovi pytannia* (Alerta 2005).
2. Melnyk R S, *Pravo na svobodu myrnykh zibran: teoriya i praktyka* (Vaite 2015).

Yurii Kliuchkovskiy

LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

ABSTRACT. The article is devoted to the study of certain features of the legal regulation of local self-government in the conditions of the legal regime of martial law.

Local self-government is considered as a component of the constitutional system of Ukraine. However, the need to concentrate efforts and resources to ensure the defence of the state against external aggression, along with the preservation of the foundations of the democratic legal nature of the state, necessitates the introduction of a special legal regime of martial law, which is characterized by significant differences from the legal regime of "peace time". The special role of the Law "On the Legal Regime of Martial Law" as the basis for the functioning of the entire system of public authorities, including local self-government, during war is emphasized.

The limitations on the functioning of local self-government at the level of the territorial hromada, due to the needs of martial law, are considered. Such limitations are implemented institutionally, through the introduction of local military administrations as special temporary state authorities, and functionally, through the redistribution of powers between military administrations and local self-government bodies. It is shown that three forms of local government organization are possible: full-fledged functioning of local self-government in the absence of military administrations; coexistence of military administrations and local self-government bodies; transfer of all powers to military administrations with the suspension of the functioning of local self-government bodies. The ambiguity of practice regarding the coexistence of self-government with military administrations as an exceptional situation is shown.

The institution of the suspension of the functioning of local self-government bodies with its possible renewal under appropriate conditions is a novel of legal regulation of the martial law regime. The grounds and subjects of making the relevant decisions, as well as the constitutional specificity of the relevant provisions, their relationship with the general legislative regulation of self-government and individual examples of their practical application are considered.

The need for a more complete study of the limitations of local self-government in the context of a comprehensive scientific study of the nature of the legal regime of martial law and the special role of the Law "On the Legal Regime of Martial Law" in comparison with the Constitution of Ukraine is emphasized.

KEYWORDS: local self-government; legal regime of martial law; military administrations; autonomy of the local self-government.