

Бауман Ю. Т.,

голова Комітету адміністративного права та процесу

Національної асоціації адвокатів України,

адвокат, аспірант II року навчання

Академії праці, соціальних відносин і туризму,

м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» із №64/2022 із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. в Україні було введено воєнний стан.

Діючи на момент введення воєнного стану, законодавство України не було належним чином адаптовано для повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє органи місцевого самоврядування широкими **делегованими** повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Як приклад, згідно з пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено розв'язання питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; **здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку.**

В «особливих умовах» - війни, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Утім, механізми вищезазначеного закону не повною мірою відповідали викликам, які виникли після 24 лютого 2022р., як наслідок, у парламенті України був зареєстрований Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» №7269 від 09.04.2022, який був прийнятий.

Короткий аналіз Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 року № 2259-IX дає підстави стверджувати, що:

–розмежовано повноваження військових адміністрацій, що діють на території України спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення парламентом України), а також військових адміністрацій, яким Верховна Рада України за поданням Президента України надала всю повноту влади на території України (у випадку неспроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати заходи воєнного стану);

–закріплено повноваження голови громади бути начальником військової адміністрації населеного пункту;

–новелізовано порядок взаємодії військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час дії воєнного стану, так і в післявоєнний період;

–визначено запобіжники неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану. Так, Конституція України взагалі не передбачає можливості тимчасового припинення повноважень органів/посадових осіб місцевого самоврядування з передачею їх повноважень будь-яким іншим органам.

Відтак, органи місцевого самоврядування фактично діють постійно та безперервно навіть в умовах воєнного стану.

Частина перша статті 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить пряму вказівку на обов'язок військового командування разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим **та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану.**

На мою думку, така «законодавча конструкція» є вірною, оскільки місцеве самоврядування по своїй конституційно-правовій природі є системою децентралізованих органів, що своєю діяльністю забезпечує наближене до громадян управління суспільними справами та їх участь в управлінні суспільними справами.

Утім, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» заклав механізм внутрішньої конкуренції повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями.

Так, ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що 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, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації.

Конкуренція полягає в тому, що військові адміністрації видають нормативні акти обов'язкові до виконання та фактично здійснюють представницькі повноваження органів місцевого самоврядування.

Ці положення дають підстави для висновку, що йдеться про поєднання у правовому статусі військових адміністрацій, як елементів правового статусу державних органів, так і елементів правового статусу органів місцевого самоврядування.

Чи є таке поєднання повноважень допустимим? Якщо так, то за яких умов?

На мій погляд, існує тільки один випадок, при якому може існувати таке поєднання повноважень, а саме: територіальна громада є зоною бойових дій чи/або є тимчасово окупованою.

Однак, тут виникає багато інших питань, до прикладу, Збройні Сили України звільнили певну територіальну громаду, і для забезпечення життєдіяльності громади на перехідному етапі до формування органів місцевого самоврядування потрібні військові адміністрації, бо основна мета їх діяльності – ефективно забезпечення керованості звільнених територій держави.

Разом з тим хотів би звернути увагу, що наразі чинне законодавство України не містить чіткого та прозорого механізму (відсутній спеціальний нормативно-правовий акт), яким було б передбачено відновлення функціонування місцевого самоврядування, що здійснюється територіальною громадою на звільнених (деокупованих) територіях.

З метою усунення вищезазначеної законодавчої прогалини, Верховна Рада України має якнайшвидше напрацювати та прийняти закон, який би закріплював механізми відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.10.2023).

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 №280/97-ВР// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.10.2023).

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон від 12.05.2015 № 389-VIII// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 06.10.2023).

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон від 12.05.2022 №2259-IX// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 06.10.2023).

5. Про правовий режим воєнного стану щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Проект Закону про внесення змін до Закону України від 09.04.2022 №7269// База даних

«Законодавство України»/ ВР України. URL:
<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39399> (дата звернення: 06.10.2023).

6. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України
від 24.02.2022 №64/2022. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення:
06.10.2023).