

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

(особливості суспільно-політичного розвитку, конституційні перетворення та економічні реформи, вплив природного права, національних, історичних, духовно-культурних та інших традицій, рецепція міжнародних стандартів тощо).

Усе це свідчить про колосальне суспільно-політичне значення муніципального права та висуває його на провідні позиції у структурі системи права як самостійної галузі права.

Ключковський Ю.Б.
доктор юридичних наук, доцент
кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ

Місцеве самоврядування, визнане і закріплене в Україні конституційно, є важливою складовою організації публічної влади у демократичній державі. Проте широкомасштабна російська агресія спричинила достатньо складні умови функціонування самоврядування, наслідки яких, на жаль, будуть відчуватися ще певний час після переможного закінчення війни, в якому переконаний Український народ. Короткий аналіз цих проблем, викладений тут, базується на дослідженні, проведеному за підтримки проєкту офісу Ради Європи в Україні [1].

1. Як право територіальної громади на місцеве самоврядування (стаття 140 Конституції), так і право громадян на участь у місцевому самоврядуванні як складова права на участь в управлінні публічними справами (стаття 38 Конституції) не належать до прав, захищених статтею 64 Конституції під час дії воєнного стану.

Війна є особливим станом держави і суспільства; особливо це стосується оборонної війни держави, яка зазнає брутальної, несподіваної і неспровокованої агресії. Війна вимагає максимальної мобілізації усіх сил і ресурсів, їх перерозподілу для першочергового забезпечення цілей оборони держави і захисту цивільних осіб. Це викликає потребу забезпечення оперативності управління, швидкості прийняття рішень та їх виконання. У зв'язку з цим сфера дії демократичних інститутів та процедур

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

може бути звужена, проте не ліквідована в умовах правової держави: дії суб'єктів владних повноважень не можуть бути свавільними (не передбаченими законом). У свою чергу це передбачає чіткість і повноту законодавчого регулювання усіх аспектів звуження сфери демократії і прав людини, у том числі місцевого самоврядування, необхідних в умовах війни, а також їх повноцінного відновлення після закінчення війни.

Правову основу функціонування органів влади в умовах війни становить Закон «Про правовий режим воєнного стану» [2], що містить обґрунтовані і необхідні відступи від загальних конституційних положень, у тому числі щодо способу діяльності і сфери повноважень місцевого самоврядування. Слід визнати, що цьому Закону, прийнятому 2015 року і дещо модифікованому весною 2022 року, бракує у цих питаннях як повної чіткості, так і взаємної узгодженості з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

2. Стаття 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість утворення військових державних адміністрацій на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, у тому числі у територіальних громадах. Утворення таких спеціальних органів впливає на функціонування відповідних органів місцевого самоврядування – обласних, районних рад, рад територіальних громад – сільських, селищних, міських, а також сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад. Водночас стаття 9 цього Закону передбачає паралельне функціонування органів місцевого самоврядування з певним перерозподілом повноважень як в межах системи місцевого самоврядування, так і з військовими адміністраціями. Таке регулювання означає поєднання оперативного управління із збереженням засад демократичної держави на місцевому рівні.

Цитований Закон передбачає можливість **зупинення** діяльності (а отже, здійснення повноважень) окремих органів місцевого самоврядування з можливим поновленням їх діяльності (здійснення повноважень) після закінчення воєнного стану. Важливо, що Закон не передбачає **припинення** повноважень цих органів (тобто припинення їх існування). Цьому суперечать положення пункту 3 частини першої статті 78 та абзацу другого частини другої статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які пов'язують з приписами Закону «Про правовий режим воєнного стану»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

можливості *дострокового припинення повноважень* місцевої ради чи голови територіальної громади.

Проте положення Закону «Про правовий режим воєнного стану» у цьому відношенні недостатньо чіткі. Так, невизначеними є підстави, за яких Президент може звернутися до Верховної Ради щодо передання повноважень місцевого самоврядування громади військовій адміністрації населеного пункту (частина друга статті 10); неясним є припис частини третьої цієї ж статті щодо підстав переходу повноважень обласної чи районної ради до відповідної військової адміністрації (у всіх випадках утворення військової адміністрації чи лише за додаткових умов, зокрема, відповідного рішення Верховної Ради). Тимчасова окупація або оточення обласного центру визначені як підстави для зупинення повноважень обласних і районних рад, однак для органів самоврядування територіальних громад, які перебувають в окупації чи в зоні активних бойових дій, подібні підстави не передбачені. На практиці цей недолік Закону відчутний. Чіткості відповідного регулювання особливо бракує при визначенні правомірності дій голів територіальних громад, які перебувають в окупації, оскільки дуже тонкою є грань між продовженням здійснення повноважень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності громади і її мешканців, та колаборантською діяльністю.

Поряд з передбаченими Законом «Про правовий режим воєнного стану» підставами *зупинення повноважень* залишаються застосовними підстави *дострокового припинення повноважень* місцевої ради чи голови територіальної громади, встановлені статтями 78 та 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, невиконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень (зокрема, непроведення сесій місцевої ради у строки, встановлені законом, що має наслідком дострокове припинення повноважень ради) є підставою для утворення військової адміністрації населеного пункту з переданням їй повноважень місцевого самоврядування (частина третя статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану»). Однак правові наслідки таких ситуацій в умовах воєнного стану щодо можливого поновлення діяльності відповідних органів місцевого самоврядування цим Законом не визначені.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

3. Незважаючи на всі складнощі війни, на важкі проблеми, які нас чекають, ми всі віримо у переможне закінчення цієї війни, у те, що Україна захистить своє право на існування як європейської правової демократичної держави. Тому вже сьогодні слід обдумувати і вивчати шляхи відновлення повноцінного функціонування інститутів демократичної держави після закінчення війни і припинення воєнного стану. Поновлення діяльності місцевого самоврядування у повному обсязі, визначеному Конституцією, є одним з перших завдань (після відновлення умов життєдіяльності і забезпечення безпеки населення) на цьому шляху.

Не повинно виникати особливих проблем для поновлення у повному обсязі повноважень органів місцевого самоврядування у тих регіонах, які не зазнали страждань окупації чи ведення бойових дій, тобто там, де органи місцевого самоврядування, як правило, діяли (нехай із обмеженими повноваженнями) увесь цей час. Водночас на територіях, які безпосередньо постраждали від війни, ситуація значно складніша.

По-перше, існує низка територіальних громад, де ще до введення воєнного стану достроково були припинені повноваження голови чи місцевої ради або де такі підстави виникли під час війни.

По-друге, говорити про збереження органів місцевого самоврядування у територіальних громадах, які тривали час (кілька місяців і більше) перебували в окупації, не приходиться: такі органи *de facto* припинили своє існування (хоча це законом і не передбачено).

По-третє, відповідно до абзацу третього частини четвертої статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану», якщо орган місцевого самоврядування протягом 30-денного періоду після припинення воєнного стану не засвідчив своєї дієздатності, його повноваження не відновлюються. Причиною неспроможності такого органу діяти може бути втрата повноважень чи неможливість їх здійснення більшістю депутатів відповідної ради з причин, викликаних війною та спорідненими обставинами (внутрішнє переміщення, мобілізація, виїзд за кордон, примусова депортація на територію держави-агресора, смерть, засудження за колабораційну діяльність, втрата громадянства України через набуття громадянства держави-агресора). Нагадаю

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

також, що виїзд за межі України для постійного проживання є підставою втрати мандата депутата місцевої ради (пункт 3 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [4]). Не менше обставин, які можуть спричинити неможливість поновлення повноважень голови територіальної громади.

4. Очевидним способом відновлення нормального функціонування органів місцевого самоврядування є проведення позачергових місцевих виборів у відповідних громадах чи адміністративно-територіальних одиницях. Проте з проведенням таких виборів ситуація теж далека від визначеної.

Підстави для їх призначення коротко описані вище. Однак гострою стає проблема, коли такі вибори мають бути призначені коли проведені.

Частина друга статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» зобов'язує Верховну Раду України *протягом 90 днів* з дня припинення (скасування) воєнного стану призначити позачергові місцеві вибори там, де такі вибори мали бути проведені в період дії режиму воєнного стану. Водночас стаття 20 Виборчого кодексу України [5] вимагає, щоб рішення щодо призначення таких виборів було прийнято *не пізніше місяця* з дня припинення (скасування) воєнного стану. Така колізія вимагає негайного усунення законодавцем.

Виглядає, що обидва законодавчо визначені строки призначення післявоєнних виборів можуть виявитися нереальними. Сумнівною виглядає також можливість дотримання вимоги статті 5 Виборчого кодексу щодо проведення усіх позачергових (проміжних) місцевих виборів лише двічі на рік. Проведення місцевих виборів вимагає низки необхідних умов, очевидних у мирний час, однак які складно буде забезпечити у безпосередньо після закінчення воєнного стану.

Чи не найпершою умовою для проведення виборів у певній громаді є створення деяких (нехай і мінімальних) умов нормального життя мешканців такої громади. Стан деокупованих населених пунктів сьогодні засвідчує, що це виклик, який потребує значних зусиль і часу. Без повернення основної маси мешканців (тобто відновлення громади як суб'єкта місцевого самоврядування) проведення місцевих виборів на такій території не має сенсу.

Інші потреби пізнішого призначення місцевих виборів можуть виникати:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– у зв'язку з неможливістю своєчасного відновлення інфраструктури (брак придатних приміщень для організації виборів, проблеми транспорту чи зв'язку) чи забезпечення умов безпеки, зокрема й розмінування територій;

– у зв'язку з необхідністю проведення обліку реально наявних мешканців (виборців) у територіальній громаді чи в межах адміністративно-територіальної одиниці;

– у зв'язку з проблемами комплектування складу територіальних виборчих комісій.

Облік виборців стає особливо серйозним викликом. База даних Державного реєстру виборців «заморожена» станом на 24 лютого 2022 року і, очевидно, не відповідає реальній ситуації. Повний облік внутрішньо переміщених осіб у місцях їх перебування в межах України не ведеться: соціальні служби ведуть облік тільки тих, хто потребує допомоги, а реєстри територіальних громад, порядок ведення яких був затверджений не задовго до початку широкомасштабної агресії [6] і не враховує її демографічних наслідків, не адаптовані до нових умов. Подібно відсутній повний облік осіб, які знайшли притулок за межами України, а тим більше облік осіб, депортованих на територію держави-агресора. Кількісний масштаб цих демографічних зрушень сягає, за різними оцінками, 30-40 % довоєнного населення України. Таким чином, без повної актуалізації відомостей Державного реєстру виборців організувати нормальні вибори видається неможливим. Важливим фактором вирішення цієї проблеми має стати діяльність органів місцевого самоврядування щодо достовірного формування реєстрів територіальних громад з урахуванням усіх, хто реально у них проживає.

Наведені аргументи засвідчують, що для створення умов для проведення позачергових місцевих виборів після припинення воєнного стану необхідний буде відносно тривалий (можливо, до 1 року) перехідний період, строки якого залежатимуть від конкретної ситуації у відповідній громаді.

Література:

1. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. Дослідження з оцінки ситуації.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Страсбург: Рада Європи, 2022. 38 с. URL: <https://rm.coe.int/ua-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2768-/1680a8e998> (дата звернення: 12.12.2022).

2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 12.12.2022).

3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 12.12.2022).

4. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України № 93-IV від 11 липня 2002 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 12.12.2022).

5. Виборчий кодекс України: Закон України № 396-IX від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення 12.12.2022).

6. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 265 від 7 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п>.

Пухтинський М.О.

кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України

ПРОБЛЕМИ РЕ-ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Сучасний етап трансформації територіальної організації влади, територіального врядування потребує дослідження конституційно-правових проблем інституційного та законодавчого забезпечення структурних і функціональних змін в системі місцевої публічної влади в умовах воєнного стану, зокрема, покладання на місцеві органи виконавчої влади в особі військових цивільних адміністрацій функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, процесів, пов'язаних із запровадженням так званої ре-централізації.