

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ І КОМПЕТЕНЦІЙ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ
НАЦІОНАЛЬНІЙ ТА ГЛОБАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ**

У статті розглянуто стан здійснення повноважень і функцій органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) в умовах воєнного стану в Україні. Наголошується, що, незважаючи на домінування у цих умовах державних органів, а на місцевому рівні – військових адміністрацій, місцеве самоврядування відіграє суттєву роль не лише у реалізації власних повноважень, а й у здійсненні функцій у сфері оборони. При цьому основне функціональне навантаження зосереджене в ОМС базового рівня, котрі в результаті реформи децентралізації стали основними акторами в системі муніципальної влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, територіальна громада, військова адміністрація, воєнний стан, реформа децентралізації.*

Дослідження стану і функціонування територіальних громад (далі – ТГ) після завершення реформування територіальної основи базового рівня є актуальною науковою темою. Особливої актуальності вона набуває у зв'язку з їх діяльністю в абсолютно нових, раніше не бачених умовах воєнного стану в Україні. Саме в цих екстремальних умовах відбувається апробація результатів реформи децентралізації, які дадуть можливість внести відповідні корективи до усталених проєктів конституційної модернізації системи публічної влади на субрегіональному та регіональних рівнях. Відповідно до зазначеного, метою цієї статті є висвітлення стану реалізації ОМС базового рівня повноважень і функцій в умовах воєнного стану, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки жителів ТГ та інтересів держави.

Віроломне вторгнення рашистів на територію України 24 лютого 2022 р. стало значним випробуванням для місцевого самоврядування. Адже після завершення реформування нового базового рівня адміністративно-територіального устрою минуло трохи більше року, тому

новостворені ТГ лише розпочали своє функціонування в принципово нових суспільно-економічних умовах. Однак внаслідок неспроможності внесення змін до Конституції України незавершеною залишилася трансформація публічної адміністрації на субрегіональному та регіональному рівнях. Незавершеність реформи децентралізації влади створює ризики для належного надання публічних послуг, ускладнює процеси формування управлінської спроможності ТГ та виконання покладених на них повноважень. За висновками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, це відбувається, зокрема, через існування певних проблем у сфері розподілу функцій і повноважень, зон територіальної відповідальності та ресурсів на територіальному рівні¹. Російсько-українська війна стала викликом для завершення процесів децентралізації, ускладнила комунікації, необхідні для прийняття складних рішень у цій сфері.

Однак аналіз ситуації показує, що навіть у цих складних умовах система місцевого самоврядування показує доволі ефективні результати. На територіях, наближених до бойового зіткнення, саме ТГ стали важливим елементом у системі забезпечення безпеки і опору ворогу. Створення загонів територіальної оборони відповідно до Зведеного плану територіальної оборони України², волонтерських центрів, діяльність закладів охорони здоров'я та комунальних підприємств, активна участь у будівництві фортифікаційних споруд, участь у виконанні державних функцій у сфері оборони – усе це забезпечують ОМС. Окремі міста показали безпрецедентні приклади героїчного опору ворогу, за що удостоїлися почесної відзнаки «Місто-герой України». Відтепер їхні назви відомі у всьому світі. 6 березня 2022 р. з метою відзначення подвигу, масового героїзму та стійкості громадян, виявлених у захисті своїх міст під час відсічі збройної агресії російської федерації, це

¹ Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ: НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publichni-poslugy-1.pdf> (дата звернення: 30.07.2022).

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лют. 2022 р. «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» від 24.02.2022 р. № 70/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 12 берез. С. 2.

почесне звання отримали Волноваха, Гостомель, Маріуполь, Харків, Херсон, Чернігів³, а 24 березня – Буча, Ірпінь, Миколаїв, Охтирка. Міські голови цих міст показали себе справжніми лідерами громад, які змогли організувати життєдіяльність населених пунктів у надзвичайно складних умовах війни та надати суттєву допомогу в обороні держави.

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони та відповідно до українського законодавства, Президент України затвердив Указ «Про введення воєнного стану в Україні» з 5.30 год. 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб. Згідно п. 2 разом з державними органами ОМС доручалося запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Київській міській, обласним державним адміністраціям, ОМС доручалося утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану⁴.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», 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, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президент України може утворювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного неви-

³ Про встановлення почесної відзнаки «Місто-герой України»: затв. Указом Президента України від 06.03.2022 р. № 111/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. № 54. С. 3.

⁴ Про введення воєнного стану в Україні: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 // *Голос України*. 2022. 24 лют. С. 3.

конання, або припинення їх повноважень згідно із законом. Військові адміністрації також утворювалися у звільнених від ворога населених пунктах, наприклад у містах, селищах, селах Харківської⁵ та Запорізької областей⁶.

Відповідно до статті 8 цього закону, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, ОМС запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, відповідні заходи правового режиму воєнного стану⁷.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено 24 обласні та Київську міську⁸, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Разом з тим, це не означало припинення діяльності визначених Конституцією та законами України органів державної влади та ОМС. ОМС та їх виконавчі органи на тих територіях, де вони діяли (тобто де не було утворено військових адміністрацій), продовжують мати і реалізовувати встановлені Конституцією та законодавством України повноваження і зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території. Згідно зі статтею 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану, Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України, інші органи держав-

⁵ Про утворення військових адміністрацій у Харківській області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 680/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

⁶ Про утворення військових адміністрацій у Запорізькій області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 681/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 16.08.2022).

⁸ Про утворення військових адміністрацій: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. С. 1.

ної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, ОМС здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

12 травня 2022 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»⁹. За словами співавтора цього законопроекту, народного депутата України В. Безгіна, «ухвалений закон дасть можливість місцевим громадам оперативного приймати важливі рішення, вчасно і гнучко реагувати на зміни ситуації в умовах війни»¹⁰.

Метою цього закону є:

- врегулювання особливості здійснення повноважень ОМС в умовах воєнного стану;
- спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМС, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану.

Закон розширив компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану. Зокрема, сільський, селищний, міський голова може бути призначений начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). Закон також надав їм одноособові повноваження з прийняття рішень щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей;
- передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби

⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

¹⁰ Лавренюк С. Особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування і не тільки... // *Голос України*. 2022. 13 трав. С. 2.

Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

– створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;

- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- поводження з небезпечними відходами.

Законом на час дії воєнного стану також спрощуються процедури прийняття актів ОМС та сільських, селищних, міських голів:

– при прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку) – проведення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час;

– на акти ОМС, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо оприлюднення проєктів актів за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»¹¹.

Важливим фактором виконання покладених на ОМС функцій є фінансово-економічні можливості ТГ. Зокрема, в умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. З метою забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та першочергових потреб жителів ТГ у період дії воєнного стану Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади прийняли і приймають низку швидких, ефективних, оперативних рішень. До таких відноситься постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування

¹¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», прийнята 11 березня 2022 року¹².

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що вітчизняна система ОМС в умовах глобальних викликів, що несуть загрозу національній безпеці, відіграє важливу роль у здійсненні публічної влади та наданні публічних послуг. Основні функції здійснюються ОМС базового рівня, що відповідає функціональній сегментації у системі муніципальної влади. На щастя, вчасне завершення територіальної реформи з децентралізацією владних повноважень у 2020 р. дало можливість ТГ повною мірою виконувати покладені на них повноваження та функції. Це означає правильність запровадженого ідеологами реформи децентралізації підходу щодо концентрації основних повноважень і функціоналу на базовому рівні муніципальної влади. При цьому субрегіональний рівень місцевого самоврядування – районні ради, підтвердив свою зайвність у цій владній системі. Щодо обласних рад як ланки регіонального самоврядування, то потребує негайного врегулювання питання реформування їхнього компетенційного наповнення та здійснення реального поділу повноважень з органами виконавчої влади регіонального рівня.

¹² Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voynenogo-stanu-252> (дата звернення: 10.09.2022)

Valentyn MALYNOVSKYI

IMPLEMENTATION OF THE POWERS AND COMPETENCES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF NATIONAL AND GLOBAL SECURITY CHALLENGES

The article deals with the state of exercise of powers and functions of local self-government bodies in wartime conditions. It is emphasized that, despite the dominance in these conditions of state bodies, and at the local level – of military administrations, local self-government plays a significant role not only in the implementation of ownership powers, but also in active functions in the field of defense. At the same time, the main functional load is concentrated in the local government of the basic level, which, as a result of the decentralization reform, became the main actors in the municipal government system.

Key words: local self-government, local self-government body, territorial community, military administration, martial law, decentralization reform.

Список джерел

1. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 10.09.2022).

2. Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-poslugy-1.pdf> (дата звернення: 30.07.2022).

3. Лавренюк С. Особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування і не тільки... // *Голос України*. 2022. 13 трав. С. 2.

4. Про введення воєнного стану в Україні: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 // *Голос України*. 2022. 24 лют. С. 3.

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 16.08.2022).

6. Про встановлення почесної відзнаки «Місто-герой України»: затв. Указом Президента України від 06.03.2022 р. № 111/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. № 54. С. 3.

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 16.08.2022).

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лютого 2022 року «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» від 24.02.2022 р. № 70/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 12 берез. С. 2.

9. Про утворення військових адміністрацій: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. С. 1.

10. Про утворення військових адміністрацій у Запорізькій області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 681/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

11. Про утворення військових адміністрацій у Харківській області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 680/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

References

1. Деякі питання формування та виконання містевых byudzhetiv u period voiennoho stanu: postanova Kab. Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 p. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252> (data zvernennia: 10.09.2022).

2. Kovalivska S. V., Barynova D. S., Nesterenko V. V. Shchodo ryzykiv dlia nalezhnoho nadannia publichnykh posluh u zviazku zi zminamy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : analit. zap. Kyiv : NISD, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-posluga-1.pdf> (data zvernennia: 30.07.2022).

3. Lavreniuk S. Osoblyvosti zdiisnennia povnovazhen orhanamy mistsevoho samovriaduvannia i ne tilky... *Holos Ukrainy*. 2022. 13 trav. S. 2.

4. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 64/2022. *Holos Ukrainy*. 2022. 24 lyut. S. 3.

5. Pro vnesennia zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shhodo funkcionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2022 r. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (data zvernennia: 16.08.2022).

6. Pro vstanovlennia pochesnoi vidznaky «Misto-heroi Ukrainy»: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 06.03.2022 r. № 111/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 11 berez. № 54. S. 3.

7. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (data zvernennia: 16.08.2022).

8. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku «Pro vvedennia v diyu planu oborony Ukrainy ta Zvedenoho planu terytorialnoi oborony Ukrainy» vid 24.02.2022 r. № 70/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 12 berez. S. 2.

9. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 11 berez. S. 1.

10. Pro utvorennia viiskovykh administratsii u Zaporizkii oblasti: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 01.10.2022 r. № 681/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 6 zhovt. S. 18.

11. Pro utvorennia viiskovykh administratsii u Kharkivskiiu oblasti: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 01.10.2022 r. № 680/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 6 zhovt. S. 18.