

УДК 342.4:352

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-226-236>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Руденко М.В.

SPECIFIC ISSUES OF THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE DURING MARITAL STATE

Rudenko M.

Анотація. Впровадження воєнного стану супроводжується обмеженнями прав та повноважень місцевих органів влади, які мають важливе значення для забезпечення соціального благополуччя та демократичних стандартів. Робота присвячена проблематиці функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану, проаналізовано вплив воєнного конфлікту на структуру, принципи функціонування, інструменти місцевої демократії, повноваження органів місцевого самоврядування. У статті розглядаються також правові та конституційні аспекти функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану, зокрема, відносини між центральною та місцевою владою, скасування або обмеження певних прав та свобод громадян на місцевому рівні, а також можливість введення інших форм влади на тимчасовий період. Досліджуються практичні виклики, з якими стикаються місцеві органи влади у забезпеченні безпеки та реагування на екстрену ситуацію. Стаття спрямована на визначення оптимальних стратегій та рекомендацій для підтримки ефективного функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, з метою забезпечення прав та інтересів місцевого населення на підтримку та демократичних цінностей. Дослідження базується на аналізі законодавчого середовища, практичного досвіду та міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування в умовах кризи.

Ключові слова: децентралізація, самоврядування, воєнний стан, місцеві органи влади, територіальна громада

Постановка проблеми. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні визначені у статті 40 Конституції України. Згідно до ч.1 ст. 40 Конституції України, місцеве самоврядування визначається як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. Частина 3 ст.40 Конституції України

закріплює, що «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, а ч.6 цієї ж статті зазначає, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Стаття 146 Конституції України закріплює, що «ші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом». Таким законом є Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» ч.1. ст. 2 якого визначає місцеве самоврядування в Україні як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а ч. 2 ст.2 встановлює, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [2].

Стан дослідження. Дослідженню проблем розбудови інституцій місцевого самоврядування та взаємодії з центральними органами влади, трансформації повноважень та структур ОТГ з урахуванням воєнного стану присвячені роботи В. Авер'янова, О. Арсентьєвої, В. Гніденко, С. Давтян, Л. Котової, А. Манжули, А. Сидоренко, О. Сікорського, В. Тарасова, Г. Татаренко, Є. Ярошенко та інших. Не зважаючи на чисельні дослідження правовідносин у сфері реалізації функцій та завдань місцевого самоврядування, досліджень які стосуються питань особливостей функціонування органів місцевого самоврядування та інституцій місцевої демократії в умовах воєнного стану не багато, тому вважаємо проведення такого дослідження є актуальним.

Виклад основного матеріалу. Закон надає визначення територіальної громади та

інструментів місцевої демократії щодо прийняття рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування (місцевий референдум) та питань місцевого значення (загальні збори жителів), місцеві ініціативи, громадські слухання, електронні петиції до органів місцевого самоврядування.

Систему місцевого самоврядування складають (ст. 5 Закону): «територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста».

Розбудовуючи систему місцевого самоврядування, Україна, як країна що є членом Ради Європи, бере зобов'язання дотримуватись європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування та регіональної демократії. 15 липня 1997 року в Україні прийнято Закон “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” [3], яка відповідно до статті 9 Конституції України “... є частиною національного законодавства України” [1]. У 2014 році було ратифіковано Додатковий протокол про право на участь у справах органу місцевого самоврядування [4]. Відповідно до пункту 2 статті 7 Закону України “Про міжнародні договори України” норми Хартії та Додаткового протоколу мають переважну силу над нормами законів України. Україна ратифікувала Хартію без застережень і узяла на себе зобов'язання дотримуватись усіх без винятку положень Хартії [5].

Значення Європейської хартії місцевого самоврядування полягає у закріпленні загальноєвропейських принципів функціонування демократичних інституцій та

стандартів децентралізації місцевого самоврядування, його взаємодії з органами держави, визначення гарантій політичної, фінансової та адміністративної незалежності органів місцевого самоврядування.

Перша частина хартії містить (ст. 2-11) закріплює принципи здійснення місцевого самоврядування і після ратифікація Хартії країна-член бере на себе зобов'язання виконати хоча б 20 із 30 пунктів зазначених статей, 10 з яких мають належати до викладеного у статті 12 Хартії переліку.

У спільній заяві за результатами 22-го саміту Україна-ЄС, що відбувся у жовтні 2020 року, було підкреслено важливість ролі громадянського суспільства в усіх сферах суспільного та політичного життя, підтвердження курсу України на європейську інтеграцію і впровадження принципів доброго демократичного врядування. Принципи доброго демократичного врядування відображені в Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була затверджена Комітетом Міністрів РЄ у 2008 році [6].

Стратегія закріпила дванадцять принципів доброго демократичного врядування [6]:

«1) чесне проведення виборів, представництво та участь — для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;

2) зворотний зв'язок, чутливість — для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян;

3) ефективність та результативність — для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;

4) відкритість і прозорість — для забезпечення публічного доступу до

інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність;

5) верховенство права — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;

6) етична поведінка — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;

7) компетентність і спроможність — для забезпечення того, щоб місцеві виборні представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;

8) інноваційність та відкритість до змін — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація — для врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) раціональне управління фінансами — для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави та територіальних громад;

11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість — для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважалися, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований;

12) підзвітність — для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці несли відповідальність за свою діяльність.

На сучасному етапі інструментом реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні виступає Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. На основі Національної стратегії місцевими державними адміністраціями були розроблені регіональні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Наразі на Урядовому порталі представлено 17 регіональних цільових програм» [7]

В переліку відсутні програми від Луганської, Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської, Сумської, Херсонської, Харківської областей. Саме на цих територіях велися і продовжують вестися жорсткі бойові дії, спостерігається значне переміщення, евакуація мешканців громад, релокація органів влади.

В рамках реалізації Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки [8] Радою Європи було розроблено Програму «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні», метою якої є «...зміцнення системи демократичного врядування та публічного управління України на всіх рівнях відповідно до Європейських стандартів під час війни та у пост-воєнний період» [9]. Фундамент Програми – три взаємопов'язані компоненти:

«а) удосконалення законодавчої бази у сфері доброго демократичного врядування та публічного управління відповідно до Європейських стандартів та кращих практик. Компонент реалізується шляхом здійснення правової експертизи та проведення консультацій щодо втілення стандартів та інструментів Ради Європи;

б) сприяння у наданні якісних публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування з фокусом на метрополійні території. Цей компонент реалізується у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування та Центром експертизи доброго врядування Ради Європи, шляхом проведення заходів з посилення спроможності, навчання та обміну досвідом з партнерами з країн-членів Ради Європи;

в) посилення публічного запиту на добре демократичне врядування та публічне управління, що діють відповідно до Європейських стандартів та кращих практик» [9].

Очікується, що в результаті відбудеться вдосконалення системи місцевого

самоврядування в Україні, яка буде базуватися на європейських стандартах та принципах доброго врядування, підвищиться обізнаність населення щодо функціонування системи самоврядування та спроможностей ОТГ та власне кожного мешканця громади щодо участі та впливу на прийняття рішень в громадах, підвищиться інституційна спроможність органів місцевого самоврядування щодо до видів та якості надання публічних послуг населенню.

Основні принципи політики демократичної участі на місцевому рівні визначені Рекомендацією Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [10]. Слід зазначити, що Рекомендація розрахована на реалізацію її положень у мирний час, тому деякі її положення та принципи повною мірою реалізувати під час дії воєнного стану не можливо.

Але для України закріплення досягнень реформи децентралізації, згуртованість громад, у тому числі тих, які опинилися під окупацією або тимчасово релоковані є важливим елементом згуртованості суспільства. Війна в Україні безумовно негативно позначилася на процесі децентралізації, оскільки виник великий соціально-економічний та політичний розрив між громадами, обумовлений близькістю до лінії фронту, знаходженням на окупованій території, міграційними процесами, ступенем руйнувань інфраструктури тощо. У багатьох громадах неможливо проводити збори місцевих рад через відсутність кворуму, відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією взагалі є новим видом правовідносин, який потребує правового удосконалення.

Правовою основою введення режиму воєнного стану є Конституція України, Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [11], укази

Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Пунктом 3 указу Президента України від 24.02.2022 р. №64/2022 визначено, що «у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану»». Як бачимо серед переліку обмежень є права передбачені ст.38, 39 Конституції України, які спрямовані на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мирні зібрання та демонстрації. Частина 2 ст. 39 Конституції України визначає, що «...обмеження права на мирні зібрання можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Зазначене положення Конституції, з урахуванням запровадженого в Україні режиму воєнного стану, знаходить свій розвиток у пункті 8 ч. 1 та 2 ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану», яким встановлено, що в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, органів місцевого

самоврядування 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, такі заходи правового режиму воєнного стану як заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військово командування та військові адміністрації (у разі їх утворення). Цим же Законом наразі визначається перелік делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону «Про правовий режим воєнного стану»).

На територіях, на яких введено воєнний стан, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації. Військові адміністрації утворюються за рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування та здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

Повноваження військових адміністрацій визначені ст. 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану», зокрема військові адміністрації здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України. В передбачених законом випадках, за рішенням

Верховної Ради України начальник військової адміністрації може здійснювати повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови та може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради.

У період дії воєнного стану інструменти місцевої демократії фактично не діють. Зокрема, не проводяться місцеві вибори, стосовно проведення яких діє пряма заборона, встановлена ч. 1 ст. 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану». Для відновлення процедури проведення виборів до місцевих органів місцевого самоврядування необхідно щоб Верховна Рада України не пізніше ніж у 90-денний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, прийняла рішення про призначення, зокрема, місцевих виборів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування визначає місцевий референдум. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми (стаття 7 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Наразі в Україні відсутній відповідний закон, який би регламентував порядок проведення місцевих референдумів, тому ані у мирний ані у воєнний час такий інструмент демократії не використовується. Але, у разі прийняття відповідного закону, провести місцевий референдум під час дії воєнного стану буде не можливим завдяки забороні, що міститься у ч. 1 ст. 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану».

Наступною формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є проведення загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону). Чинним є також Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ) [12]. Законом визначено, що загальні збори – це зібрання всіх або частини громадян за місцем їх проживання у відповідній територіальній громаді для обговорення та прийняття рішень з питань місцевого значення (можуть скликатися у будинку/кількох будинках, житловому комплексі (комплексах), на вулиці (вулицях), у межах кварталу (кварталів), в окремих населених пунктах або у межах всієї територіальної громади тощо. Провести такі збори в умовах воєнного часу можливо лише у разі відсутності заборони військового командування на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів, проведення загальних зборів можливе у виключних випадках та у разі завчасного повідомлення виконавчих органів відповідної ради, у в разі утворення на відповідній території військової адміністрації – повідомлення цього органу та отримання відповідного погодження, за умов дотримання заходів безпекового характеру.

Члени територіальної громади мають право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст.9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), але під час дії воєнного стану такий інструмент місцевої демократії може бути важко застосовувати якщо громада знаходиться близько або в зоні бойових дій, окупована і фактично відсутня можливість скликання засідань ради, наявності кворуму. Також звужує можливість реалізації механізму місцевих ініціатив норма

ч. 10 ст. 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану», яка визначає що у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги п. 3 ч. 1 (у частині оприлюднення проектів актів), ч. 4 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Порядок реалізації права на місцеву ініціативу, як правило, розвинуто у Положення про місцеву ініціативу, які приймаються рішеннями місцевих рад. Порядок може передбачати скликання засідання відповідної ініціативної групи щодо розгляду ініціативи дистанційно.

Найбільш життєздатними інструментами місцевої демократії в умовах воєнного часу виявилися громадські слухання та електронні петиції формат яких дозволяє забезпечити кворум та безпеку учасників через їх дистанційне проведення із застосуванням електронних засобів комунікації. Але для забезпечення правових підстав проведення громадських слухань необхідно закріпити можливість їх дистанційного проведення у статуті ОТГ.

Що стосується подання електронних петицій, то реалізація цього інструменту в умовах воєнного часу не обмежується, але, наприклад, багато сайтів ОТГ припинили роботу або мають проблеми з технічного обслуговування, обмеження щодо доступу до Internet тощо.

Центром експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії – П в червні 2022 були підготовані та представлені «Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану

відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни» [13], які пропонують певні кроки та зміни у тому числі законодавчого характеру, спрямовані на реалізацію Плану відновлення за напрямом «Місьцеве самоврядування».

План має чотири базові цілі [13, С.6]:

1) «Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади;

2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади;

3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі;

4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів».

Рекомендації містять поради, що стосуються інструментів майбутнього формування структури місцевого самоврядування та інструментів місцевої демократії.

Зокрема пропонується законодавчо закріпити розмежування повноважень та відповідальності між місцевою виборною владою та державною владою як місцевого, так і обласного рівнів. «Внесення змін до Конституції неможливе за умов воєнного стану, але це не перешкоджає проведенню дискусій та переговорів для того, щоб ці зміни були спрямовані в правильному напрямку та були швидко формалізовані, коли ситуація нормалізується» [13, С.8]. З метою забезпечення представництва в місцевих радах виборним шляхом необхідно залучення «всіх зацікавлених сторін, включаючи Центральну виборчу комісію, з метою визначення правових та практичних передумов для організації виборів у

повоєнному контексті» [13, С.9]. Таке залучення повинно базуватися на аналізі правових підстав та передумов для призначення виборів, оновлення та обліку інформації про виборців, реалізації активного та пасивного виборчого права, можливості забезпечити рівні умови та належний процес адміністрування виборів у безпечному середовищі.

Враховання зазначених рекомендації буде сприяти тому, що майбутні вибори будуть відповідати європейським виборчим стандартам - Кодексу належної практики у виборчих справах та інших стандартів Ради Європи, а також рекомендацій міжнародних спостерігачів за виборами (ПАРЄ, Конгресу місцевих і регіональних влад, ОБСЄ/БДПЛ).

На нашу думку на сьогодні є актуальним питання проведення різнопланових досліджень щодо аспектів взаємодії влади та громадськості за результатами яких буде змога розробити рішення що допоможуть обрати ефективні форми та методи взаємодії між усіма суб'єктами та ланками місцевого самоврядування та центральною владою.

Цікавим прикладом впровадженні реформи децентралізації шляхом підтримки органів місцевого самоврядування є проект USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»), який реалізується компанією DAI з березня 2021 по березень 2026 року [14]. Проєкт спрямований на допомогу Уряду України чітко визначити та розмежувати повноваження між органами влади різних рівнів та сформуванню стійку правову основу місцевого самоврядування, «яка забезпечуватиме належний баланс повноважень та обов'язків між органами місцевого самоврядування та місцевими і центральними органами виконавчої влади. Проєкт також сприяє реалізації секторальної та фіскальної децентралізації з метою забезпечення підзвітності органів місцевого

самоврядування, здійснення нагляду та ефективного залучення громадян». Реалізація та досвід зазначеного проєкту та його подібних сприятиме підвищенню інституційних спроможностей системи місцевого самоврядування в Україні, його самодостатності, прозорості та підзвітності, створенню механізмів ефективного залучення мешканців громад до справ ОТГ, покращенню рівня життя та гармонійному розвитку ОТГ. Реалізація подібних проєктів створює умови для швидкого реагування та врахування викликів сьогодення, у тому числі умов воєнного стану та підтримує органи місцевого самоврядування у виконанні їхніх нових повноважень та обов'язків, допомагає Уряду України у розробці потужної законодавчої бази для місцевого самоврядування для закріплення незворотності реформи тощо.

Змістовним та актуальним є дослідження здійснене науково-педагогічними працівниками юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля у межах проєкту «Дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область)» за фінансової підтримки Фонду Конрада Аденауера щодо правового аналізу чинних нормативно-правових актів у сфері діяльності військово-цивільних адміністрацій, практики їх застосування в громадах Луганської області дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область) та надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо покращення правового регулювання та організації партнерських відносин [15]. Дослідники підкреслюють необхідність реформування інституту старост з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під

юрисдикцією ВЦА та використання доступних інструментів місцевої демократії, підвищення рівня комунікації та ефективної «взаємодії всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному і на національному рівнях». [15, С.18]

Висновки. Реалії воєнного часу потребують внесення змін до законодавства у сфері діяльності місцевого самоврядування, зокрема щодо регулювання інституту старости, як одного з основних суб'єктів владних повноважень в умовах воєнного стану. На розгляд Верховної Ради України представлено проект Закону України від 24.07.2023 № 9518 «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» та проект Закону України від 16.08.2023 № 9559-1 Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у період дії воєнного чи надзвичайного стану, проект №8056 від 19.09.2022 "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану", проект Закону України від 28.12.2021 №6479 "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування" щодо комунальної власності", проект Закону України від 30.10.2020 №4298 "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні", проект Закону України від 28.01.2021 №4664 "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України", проект Закону України від 07.12.2021 №6401 "Про внесення змін до

Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування".

Запропоновані зміни спрямовані на вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві, на вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану. Законопроекти спрямовані також на подолання таких викликів як низька мотивація кваліфікованих кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування, недостатня кількість робочих місць у громадах, недостатні спроможності органів місцевого самоврядування виконувати свої та делеговані повноваження, неефективне адміністрування податків та зборів місцевих бюджетів, стратегування державного регулювання реформи місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Додатковий протокол про право на участь у справах органу місцевого самоврядування: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
5. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
6. Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: URL:

http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategyfor_Innovation.pdf

7. Регіональні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-stratehiia-spriannya-rozvytku-hromadianskoho-suspilstva-v-ukraini-na-2021-2026-roky/realizatsiia-natsionalnoi-stratehii-mistsevymy-derzhavnymy-administratsiiamy>

8. План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки. URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>

9. Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні: Програма Ради Європи URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>

10. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text

11. 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>

12. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

13. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни від 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3 URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf

14. Проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»): URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hoverla>

15. Дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область) за фінансової підтримки Фонду Конрада Аденауера щодо правового аналізу чинних нормативно-правових актів у сфері діяльності військово-цивільних адміністрацій, практики їх застосування в громадах Луганської області дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на

розвиток громад на сході України (Луганська область) та надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо покращення правового регулювання та організації партнерських відносин/ URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/590/570>

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

3. Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 15 lypnia 1997 roku № 452/97-VR URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Dodatkovyi protokol pro pravo na uchast u spravakh orhanu mistsevoho samovriaduvannia: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text

5. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 29 chervnia 2004 roku № 1906-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

6. Yevropeiska Stratehiia innovatsii ta dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni: URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

7. Rehionalni tsilovi prohramy spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-stratehiia-spriannya-rozvytku-hromadianskoho-suspilstva-v-ukraini-na-2021-2026-roky/realizatsiia-natsionalnoi-stratehii-mistsevymy-derzhavnymy-administratsiiamy>

8. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy na 2023-2026 roky. URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>

9. Posylennia dobroho demokratychnoho vriaduvannia i stiikosti v Ukraini: Prohrama Rady Yevropy URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>

10. Pro uchast hromadian u mistsevomu publichnomu zhytti: Rekomendatsiia Rec(2001) 19

Комітету міністрів Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text

11. 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>

12. Polozhennia pro zahalni zbory hromadian za mistsem prozhyvannia v Ukraini: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.12.1993 r. № 3748-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

13. Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan Planu vidnovlennia mistsevoho samovriaduvannia vid naslidkiv viiny vid 30 chervnia 2022 roku CEGG/PAD(2022)3 URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf

14. Proiekt USAID «Pidvyshchennia efektyvnosti roboty i pidzvitnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia» («HOVERLA»): URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hoverla>

15. Doslidzhennia vplyvu diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii na rozvytok hromad na skhodi Ukrainy (Luhanska oblast) za finansovoi pidtrymky Fondu Konrada Adenauera shchodo pravovoho analizu chynnykh normatyvno-pravovykh aktiv u sferi diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii, praktyky yikh zastosuvannia v hromadakh Luhanskoi oblasti doslidzhennia vplyvu diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii na rozvytok hromad na skhodi Ukrainy (Luhanska oblast) ta nadannia naukovo-obgruntovanykh propozytsii shchodo pokrashchennia pravovoho rehuliuвання ta orhanizatsii partnerskykh vidnosyn/ URL : <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/590/570>

Abstract. The introduction of martial law is accompanied by restrictions on the rights and powers of local authorities, which are important for ensuring social well-being and democratic standards. The work is devoted to the problems of the functioning of local self-government in Ukraine under martial law, the impact of the military conflict on the structure, principles of functioning, means of local democracy, powers of local self-government bodies is analyzed. The article also considers the legal and constitutional aspects of the functioning of local self-government during martial law, in particular, the relationship between the central and local authorities, the cancellation or restriction of certain rights and freedoms of citizens at the local level, as well as the possibility of introducing other forms of government for a temporary period. The practical challenges faced by local authorities in providing security and emergency response are explored. The article is aimed at determining the optimal strategies and recommendations for supporting the effective functioning of local self-government in the conditions of martial law, with the aim of ensuring the rights and interests of the local population in support of democratic values. The study is based on the analysis of the legislative environment, practical experience and international standards in the field of local self-government in crisis conditions.

Keywords: decentralization, self-government, martial law, local authorities, territorial community

Авторська довідка:

Руденко Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права СНУ ім. В. Даля. <https://orcid.org/0000-0002-8461-7627>

Стаття надішла до редакції 06 жовтня 2023 р.