

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЗУПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ОКУПАЦІЮ ТА ЇХ ВІДНОВЛЕННЯ ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ**

**ПАТЮТА Олег Олександрович - аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**ORCID: 0009-0004-0544-6287**

**УДК 352/354:353.8**

**DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.19>**

*У статті автор здійснив дослідження правового забезпечення порядку призупинення повноважень органів місцевого самоврядування на окупованих та прифронтових територіях.*

*Законодавство України про місцеве самоврядування містить багато положень, які з огляду на позицію сучасної юридичної науки необхідно вдосконалювати. У контексті муніципальної реформи реалізовано ряд заходів, пов'язаних з покращенням правового регулювання муніципальних відносин. Євроінтеграція та необхідність адаптації муніципального законодавства України до вимог законодавства Європейського Союзу також спричинили суттєві зміни в актах законодавства, які суттєво наблизили місцеве самоврядування нашої держави до європейських стандартів. Але саме війна російської федерації проти України спричинила необхідність перегляду багатьох норм муніципального законодавства на предмет їх відповідності вимогам нових реалій.*

*У цьому контексті особливої уваги на сьогодні заслуговують саме питання законодавчого забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування, які опинилися на окупованих територіях або знаходяться на території прифронтових громад. Сучасна юридична наукова думка не сформувала достатнього аргументованого бачення щодо конкретних способів вирішення питань про призупинення повноважень органів місцевого самоврядування після окупації їх громад, а також питань щодо відновлення*

*повноважень органів місцевого самоврядування в умовах деокупації їх громад. З урахуванням зазначеного видається необхідним проведення дослідження зазначених питань, а також формулювання можливих варіантів щодо вдосконалення законодавства України про повноваження таких органів.*

*Ключові слова: повноваження органів місцевого самоврядування, призупинення повноважень, відновлення повноважень, окупація, деокупація.*

### **Постановка проблеми**

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило виникнення цілої низки проблемних питань, пов'язаних з повноваженнями органів місцевого самоврядування. Більша частина з таких проблем стосується повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів саме на окупованих та прифронтових територіях. Перед нашою державою постало питання про повноваження тих органів місцевого самоврядування, які залишилися на окупованій території. Подібні проблеми стали виникати і для тих органів місцевого самоврядування, які розташовані на лінії бойового зіткнення. Немоżliвість виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень в умовах війни спричинило необхідність призупинення діяльності таких органів.

З початком повномасштабного вторгнення багато депутатів місцевих рад, а

також місцевих голів виїхали з території своїх громад і більше не мали можливості виконувати свої повноваження. Перед країною постало питання про вирішення долі громад, органи місцевого самоврядування яких через військові дії не можуть продовжувати свої повноваження. Муніципальне законодавство України стало не готовим до викликів нових реалій.

Сучасний стан наукової проблематики правового статусу органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану не готовий давати відповіді на питання про призупинення повноважень органів місцевого самоврядування на окупованих територіях та при фронтових громадах. Рівно так само законодавство не дає чітких відповідей на питання про соціально-трудові права працівників таких органів. Усе ж це у своїй сукупності породжує необхідність вивчення питання про законодавче забезпечення порядку призупинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Окрім зазначеного, виникає необхідність дослідження питання про законодавчий порядок відновлення діяльності органів місцевого самоврядування в повоєнний період. З огляду на те що всі воєнні конфлікти завершується, українським громадам на окупованих територіях після їх деокупації необхідно бути готовими до поновлення своїх повноважень. Законодавство України повинно мати відповіді на питання про відновлення повноважень попередніх складів депутатів місцевих рад або ж формування нових, а також обрання нових голів територіальних громад на деокупованих територіях.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Українські науковці приділили увагу загальним питанням правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, хоча питання про призупинення повноважень та відновлення повноважень рад на деокупованих територіях залишилося поза належною увагою. Окремі аспекти досліджуваного нами питання знайшли своє відображення в робо-

тах наступних науковців: М.Баймуратов, О.Батанов, В.Кравченко, Я.Журавель та ін.

#### **Формулювання цілей**

Мета статті – розглянути та проаналізувати правові аспекти призупинення повноважень органів місцевого самоврядування, які опинилися в умовах окупації та їх відновлення після деокупації. З огляду на порушену в науковій роботі проблематику, нами були поставлені наступні завдання: 1) проаналізувати чинне законодавство про місцеве самоврядування в частині предмету нашого дослідження; 2) виявити основні проблеми, пов'язані з таким законодавством; 3) сформулювати авторські пропозиції щодо їх вирішення.

#### **Виклад основного матеріалу**

Законодавство України про місцеве самоврядування в частині правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування складається з низки нормативно-правових актів, ключове місце серед яких посідає Конституція України. Саме Конституція України закладає основи правового регулювання повноважень місцевих рад. У статті 141 Основного Закону зазначається про можливість припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, наслідком чого є припинення повноважень і депутатів відповідних рад [1, ст.141]. Однак жодного згадування про призупинення повноважень органів місцевого самоврядування внаслідок обставин, які виникають в умовах війни, в Конституції не згадується. Точно так само в Конституції України немає жодної згадки про відновлення повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому в ній містяться окремі положення, відповідно до яких в умовах воєнного стану можливі певні обмеження прав громадян, у тому числі і муніципальних.

На розкриття змісту положень Конституції України в частині повноважень органів місцевого самоврядування спрямовано норми профільного закону – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Саме його норми досить детально

регулюють питання про підстави, порядок та наслідки припинення повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Однак порівняння змісту поняття «припинення повноважень» зі змістом поняття «призупинення повноважень» дозволяє стверджувати про їх нетотожність. Припинення повноважень органів місцевого самоврядування пов'язане із закінченням терміну їх повноважень або ж порушенням законодавства України чи інтересів територіальної громади (підстави чітко вписані в згаданому вище Законі). Причиною ж призупинення повноважень органів місцевого самоврядування є обставини непереборної сили, серед яких важливе місце посідає війна та як наслідок – окупація територій громад, чий інтерес вони представляють. Однак жодної згадки в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо призупинення повноважень органів місцевого самоврядування немає.

Таким чином, ми маємо нові реалії сьогодення, які не відображені в чинному профільному законодавстві України. Сьогодні немає відповіді на питання про законодавче забезпечення порядку призупинення повноважень органів місцевого самоврядування, які опинилися внаслідок війни на окупаційних територіях, а також призупинення повноважень тих органів місцевого самоврядування, які знаходяться на території лінії бойового зіткнення чи прифронтових територіях.

Зрештою, у профільному Законі немає і відповіді на питання про поновлення повноважень органів місцевого самоврядування внаслідок деокупації територій відповідних громад або внаслідок віддалення на безпечну дистанцію лінії бойового зіткнення.

Пошук відповіді на поставлені питання змушує аналізувати норми численних законодавчих актів, серед яких особливої уваги заслуговує Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року

№ 2259-IX [3]. Саме його норми, на нашу думку, найкраще відповідають нашому науковому запиту і дозволяють «пролити світло» на окреслену нами законодавчу невизначеність.

Перше, що в ньому заслуговує на предмет аналізу: нормами цього Закону внесені зміни в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до яких «військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження». Тобто законодавець згадує про «нездійснення» повноважень органів місцевого самоврядування, однак не вживає терміна «припинення» чи «призупинення» повноважень.

Однак законодавець Закон продовжив положеннями, відповідно до яких «начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду); підпорядковує собі апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи (з урахуванням абзацу третього пункту 1 цієї частини), комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади. При цьому в Законі знову жодної згадки про припинення чи призупинення повноважень рад немає, як немає і жодного слова про зміни в правосуб'єктності їх депутатів (розпуск чи ін.).

Важливими положеннями цього Закону в контексті досліджуваних нами питань є формулювання, відповідно до якого «у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або в разі

прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження.

Аналіз цих норм дозволяє зробити висновок про те, що законодавець згадує окупацію або оточення адміністративного центру області як підставу для прийняття рішення про «нездійснення» відповідними районними та обласними радами своїх повноважень. У Законі знову використовується термін «не здійснюються повноваження», без будь-якої згадки про призупинення припинення повноважень.

Насамкінець, в аналізованому нами Законі зазначається, що «у разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області». Звідси випливає висновок: будь-якому поновленню повноважень за логікою має передувати тимчасове призупинення повноважень, про що законодавець ніде не зазначає.

#### Висновок

Усе зазначене вище дозволяє дійти висновку про те, що законодавство України про місцеве самоврядування потребує внесення змін, відповідно до яких варто передбачити повноваження Верховної Ради України за пропозицією Президента України тимчасово призупинити повноваження органів місцевого самоврядування, які внаслідок війни не можуть продовжувати свої повноваження. При цьому недостатньо просто передбачити таке повноваження. Видається необхідним також визначити, у якому статусі та з якими соціально-трудовами гарантіями залишаються депутати та працівники рад, місцеві

голови, старости та інші суб'єкти місцевого самоврядування в межах відповідних громад.

Законодавче забезпечення поновлення повноважень органів місцевого самоврядування також недостатньо залишати в чинному варіанті, адже досі відсутні відповіді на питання про те, у якому складі будуть поновлені ради та чи поновлюватимуться одразу всі повноваження. При цьому важливо врахувати обставини, за яких депутати рад могли працювати в окупаційний період на окупаційну владу (за наслідками чого вони мають бути притягнуті до кримінальної відповідальності) або виїхати на постійне проживання на іншу територію чи в іншу країну, що може призвести до необхідності поновлення повноважень уже нового складу ради після наступних місцевих виборів.

#### Література

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20?find=1&text=%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%B0%D1%86%D1%96#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20?find=1&text=%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%B0%D1%86%D1%96#w1_1)

#### LEGAL PROVISION OF SUSPENSION OF AUTHORITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES DUE TO OCCUPATION AND THEIR RESTORATION AFTER DE- OCCUPATION

The author carried out a study of the legal support for the procedure for suspending the powers of local self-government bodies in the occupied and front-line territories in the article.

The legislation of Ukraine on local self-government contains many provisions that need to be improved in view of the position of modern jurisprudence. In the context of municipal reform, a number of measures related to the improvement of legal regulation of municipal relations have been implemented. European integration and the need to adapt the municipal legislation of Ukraine to the requirements of the legislation of the European Union also caused significant changes in legislative acts, which significantly brought the local self-government of our country closer to European standards. But it was the war of the Russian Federation against Ukraine that caused the need to revise many norms of municipal legislation in terms of their compliance with the requirements of new realities.

In this context, the issue of legislative provision of the powers of local self-

government bodies that are located in the occupied territories or located in the territory of front-line communities deserves special attention today. Modern legal scientific opinion has not formed a sufficiently reasoned vision regarding specific ways of solving the issues of suspending the powers of local self-government bodies after the occupation of their communities, as well as issues of restoring the powers of local self-government bodies in the conditions of the de-occupation of their communities. Taking into account the above, it seems necessary to conduct a study of the mentioned issues, as well as to formulate possible options for improving the legislation of Ukraine on the powers of such bodies.

***Keywords:*** powers of local self-government bodies, suspension of powers, restoration of powers, occupation, de-occupation.