

УДК 352.07:342.76»364»

DOI <https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2023-4-2>

ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Скоморовський Віталій Богданович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Університету економіки та права «КРОК»
Vskomor@ukr.net
orcid.org/0000-0002-1020-2322

У статті поставлено за мету дослідження питання інструментів здійснення місцевого самоврядування в Україні під час правового режиму воєнного стану. Для досягнення поставленої мети й отримання належних результатів використано таку сукупність методів: логічний метод, метод системного аналізу, метод прогнозування та моделювання, компаративний метод, формально-юридичний метод. **Результати:** охарактеризовано інформацію щодо нормативно визначених інструментів реалізації місцевого самоврядування в умовах війни, інформацію про можливість і способи їх застосування; визначено приклади застосування інструментів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану, визначено коло проблем, які виникають під час реалізації місцевого самоврядування в Україні в умовах правового режиму воєнного стану, та способи вирішення відповідних проблем, розглянуто можливості вдосконалення способів та інструментів реалізації місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану. **Висновки.** Автором зроблено висновок про важливість належного застосування інструментів здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Визначено, що інструменти здійснення місцевого самоврядування зазнали змін через більшу увагу до забезпечення обороноздатності країни, посилення на місцях заходів безпеки, у результаті чого створено військові адміністрації, функціонування яких на даний час має надзвичайно велике значення. Наголошується, що належне використання інструментів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану можливе лише в разі вдосконалення відповідної законодавчої бази, що врегулює питання застосування інструментів щодо реалізації місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: правовий режим воєнного стану, місцеве самоврядування під час війни, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, шляхи реалізації місцевого самоврядування, законодавство у сфері місцевого самоврядування.

TOOLS FOR IMPLEMENTING LOCAL SELF-GOVERNMENT UNDER MARTIAL LAW

Skomorovskiy Vitalii Bohdanovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor at the Department of Theory and History
State and Law "KROK" University
Vskomor@ukr.net
orcid.org/0000-0002-1020-2322

The purpose of this article is to study the tools of local self-government in Ukraine during the legal regime of martial law. To achieve the set goal and obtain the appropriate results, the following set of methods was used: logical method, system analysis method, forecasting and modeling method, comparative method, formal-legal method. The results of such activity: the information on the normatively defined tools for the implementation of local self-government in the conditions of war; information on the possibility and methods of their application are characterized; examples of the use of local self-government tools in order to ensure the implementation of local self-government during the legal regime of martial law are identified, the range of problems that arise during the implementation of local self-government in Ukraine during the legal regime of martial law and methods of solving the corresponding problems are determined, ways of improving methods and tools are considered implementation of local self-government during the legal regime of martial law. **Conclusions.** The author made a conclusion about the importance of proper application of the tools of local self-government in the conditions of martial law. It was determined that the tools of local self-government have undergone certain changes due to the shift of greater attention to ensuring the country's defense capability, strengthening of security measures on the ground, as a result of which military administrations were formed, the functioning of which is extremely important today. It is emphasized that proper use of the tools of local self-government in the conditions of the legal regime of martial law is possible only in the case of improvement of the relevant legislative framework, which regulates the issue of the use of tools for the implementation of local self-government in Ukraine.



Key words: *legal regime of martial law, local self-government during war, local self-government bodies, military administrations, ways of implementing local self-government, legislation in field of local self-government.*

Вступ. З початку військової агресії Російської Федерації (далі – РФ) та моменту введення правового режиму воєнного стану в Україні увага держави та суспільства прикута до необхідності здобуття перемоги шляхом акумулювання сил, часу та коштів на забезпечення обороноздатності країни. Можемо спостерігати, що часто питання розвитку та становлення місцевого самоврядування, зокрема застосування інструментів місцевого самоврядування, відходять на другий план. Натепер постає необхідність у проведенні інформативної політики стосовно того, що правовий режим не скасовує реалізацію місцевого самоврядування, а лише коригує структуру органів місцевого самоврядування, водночас також постає необхідність у дослідженні інструментів здійснення місцевого самоврядування в Україні під час дії правового режиму воєнного стану.

1. Становище органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану

24 лютого 2022 р. Указом Президента України введено правовий режим воєнного стану, який періодично продовжується. Військовий стан показав наявність системних проблем у місцевому управлінні, зокрема недоліки розподілу повноважень між місцевими адміністраціями та радами, недоліки політичної відповідальності депутатів тощо. Безсумнівно, вирішення багатьох проблем залежить від стабільності державної влади, чи це державна влада чи місцеве самоврядування. Найкраще це виражалось на передовій. Тут проявилися восьмирічний досвід і усвідомлення місця застави в охороні кордону, установа зв'язків між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади для створення сталої системи територіальної охорони. Але не всі регіони України виявили такі характеристики.

У багатьох регіонах облради працюють формально, рішення ухвалюються по другому – третьому туру, засідають ради із чинного законодавства часто не рідше одного разу на квартал, відтягують важливі рішення, а зміст цих органів управління обходиться недешево, що особливо важливо за умов воєнного стану та важкого тягаря місцевих бюджетів. Представники територіальних громад також не мають дієвих важелів впливу на функціонування й управлінські рішення рад.

В умовах воєнного стану про кардинальні зміни в цій сфері говорити не варто. Але ця ситуація існувала й у мирний час, тільки вона була не так яскраво виражена, цю проблему чітко окреслила обстановка воєнного часу. На наш погляд, можливість контролю діяльності місцевих рад з боку територіальної громади мала бути введена до законодавства від початку реформи, паралельно із системними функціональними змінами системи державного управління. Необхідно терміново залучати територіальні громади до моніторингу діяльності обласних і районних рад. Це

стосується й діяльності народних депутатів України, оскільки діяльність Верховної Ради України нині не завжди виправдовує очікування суспільства.

По-друге, коли ухвалюється закон про місцевий референдум (передбачений Конституцією України), існує реальна небезпека скасування його результатів. Якщо така політика вирішення місцевих проблем справді збережеться, то всі результати реформи будуть марними.

По-третє, необхідно розглянути питання щодо надання послуг в органах місцевого самоврядування. У великих містах ця робота не належить до розряду народних, чого не можна сказати про ради нижнього рівня. Бажано підвищити значущість служби в органах місцевого самоврядування, найняти висококваліфікованих працівників, які матимуть змогу вирішувати завдання державного управління на територіальному рівні.

Серед національних чинників, які впливають на вирішення названих проблем, варто виділити такі:

- не встановлено рівень політичної культури та знижено рівень загального розуміння суті рішень, що ухвалюються органами державного управління;

- підвищення ефективності функціонування Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади;

- неможливість ухвалення управлінських рішень спільно з територіальною громадою, яка визначається органами місцевого самоврядування, у зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання місцевих референдумів і дуже складною процедурою підготовки та проведення всеукраїнського референдуму. Усі ці проблеми потребують термінового вирішення, але вже в мирний час.

2. Особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану

До повномасштабного вторгнення в Україну проводилась реформа децентралізації з метою зміни сутності системи публічного управління та переорієнтування її на таку, що обслуговує суспільні інтереси, у рамках чого було заплановано вдосконалення: системи надання якісних і доступних публічних послуг для населення; механізму та таймінгу ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях державного управління; покращення системи прямого народовладдя. Процес реформи було розпочато у квітні 2014 р. шляхом ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Пізніше було затверджено План заходів з реалізації реформи, який передбачав, зокрема, ухвалення законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», зміни до Бюджетного та Податко-

вого кодексів з метою проведення фінансової децентралізації тощо.

Вищезазначена Концепція мала забезпечити також доступність і належну якість публічних послуг через використання механізму субсидіарності та децентралізації через ефективний розподіл повноважень між місцевими радами та виконавчими органами. Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади мав не лише забезпечити зміну сфери управління, а й збільшити функціонал органів місцевого самоврядування (Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014).

Останніми роками перед повномасштабним вторгненням РФ на територію України було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, яким було сформовано 1 469 територіальних громад в Україні; затверджено 136 районів і ліквідовано 490 районів. Окрім того, у липні 2020 р. було внесено зміни до виборчого законодавства, а 25 жовтня 2020 р. відбулись місцеві вибори.

Окрім того, у Верховній Раді України було зареєстровано низку законопроектів, які б вносили зміни до чинної законодавчої бази регулювання місцевого самоврядування.

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України внесло деякі корективи в діяльність органів місцевого самоврядування. Нині, коли територіальні громади постійно працюють над вирішенням проблем місцевого значення в умовах війни, важливим є зосередження зусиль громад на виконання завдань для забезпечення сталого місцевого економічного розвитку. Водночас місцевий економічний розвиток – це процес взаємодії органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, активного бізнесу й активних громадян, що має на меті забезпечення ефективного функціонування економіки, комунальної сфери, належного рівня життя населення.

Під час воєнного стану в Україні окремі територіальні громади отримали нових учасників – вимушених переселенців і релоковані підприємства. Одним із механізмів релокації підприємств виступили належні умови, що забезпечуються проектом індустріальних парків з виділенням територій усередині громади, що мають відповідну інфраструктуру, необхідні інженерні комунікації для промислових, технічних компаній (Про індустріальні парки, 2012).

Для релокованих компаній, що обрали свій подальший розвиток у межах індустріальних парків, діють такі податкові та митні пільги:

- звільнення від податку на прибуток терміном на 10 років (якщо такий прибуток спрямований на розвиток компанії) (Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності індустріальних парків в Україні, 2022);

- звільнення від сплати ПДВ та мита в разі ввезення обладнання для виробництва (таке обладнання не може бути продане компанією протягом 5-ти років) (Про внесення

змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності індустріальних парків в Україні, 2022).

Участь органів місцевого самоврядування у відповідних процесах полягає в необхідності надання пільг з податку на нерухомість, зменшенні ставок земельної ренти та податку чи звільнення від земельного податку.

Участь органів місцевого самоврядування щодо переселених осіб полягає в необхідності забезпечення соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб як необхідної умови існування позитивного соціального середовища у співтоваристві, що приймає; стимулювання уникнення конфліктних ситуацій у суспільстві (Сторонянська та ін., 2022: 61).

Для підтримки переселенців у воєнний стан органи місцевого самоврядування:

- забезпечують належне надання соціальних послуг таким особам, зокрема й медичну допомогу в комунальних закладах охорони здоров'я, влаштування дітей у комунальні дошкільні та загальноосвітні заклади, соціальний захист;

- виступають суб'єктами забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та несуть відповідальність (у межах своїх повноважень) за її практичну реалізацію;

- надають соціальну допомогу внутрішньо переміщеним особам; здійснюють їх інтеграцію в економіку територіальних громад (Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, 2014).

Органи місцевого самоврядування з метою реалізації вищезазначених функцій можуть співпрацювати із громадськими організаціями, благодійними фондами, міжнародними фондами тощо.

Така співпраця реалізується через проведення спільних заходів, спільних консультацій, зустрічей із потенційними роботодавцями тощо (Сторонянська та ін., 2022: 62).

Висновки. В умовах воєнного часу інструменти здійснення місцевого самоврядування зазнали деяких змін. Суттєвий вплив на ці процеси мало посилення забезпечення обороноздатності країни, зміцнення заходів безпеки на місцях, створення військових адміністрацій. У сучасних реаліях військової обстановки в Україні основними завданнями органів місцевого самоврядування мають стати важливі завдання, пов'язані з відновленням розвитку територіальної громади; забезпеченням належного рівня життя населення в умовах війни; установами зв'язку з вимушеними переселенцями на території громади, надання їм підтримки та допомоги; допомогою релокованому бізнесу тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.08.2022).

2. Про індустріальні парки : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI (зі змінами). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T125018?an=1%2042> (дата звернення: 02.08.2022).



3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності індустріальних парків в Україні : Закон України від 21 червня 2022 р. № 2330–IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t222330> (дата звернення: 20.08.2022).

4. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: антикризові інструменти у воєнний і післявоєнний період : посібник для органів місцевого самоврядування / І. Сторонянська та ін. Львів, 2022. 71 с.

5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

REFERENCES

1. Kontseptsiiia reformuvannya mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. [Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. Proindustrial'ni parky: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2012 r. № 5018–VI (zi zminamy) [On industrial parks: Law of Ukraine

dated June 21, 2012 No. 5018–VI (as amended)]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T125018?an=1%2042> [in Ukrainian].

3. Pro vnesennia zmin do Podatkovooho kodeksu Ukrainy schodo stvorennia spryiatlyvykh umov dlia diial'nosti industrial'nykh parkiv v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2022 r. № 2330–IX [On amendments to the Tax Code of Ukraine regarding the creation of favorable conditions for the operation of industrial parks in Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2022 № 2330–IX]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t222330> [in Ukrainian].

4. Storonianska, I., Patytska, Kh., Dub, A. Mistsevyj ekonomichnyj rozvytok u terytorial'nykh hromadakh: antykrizovi instrumenty u voienyj i pisliavoiennyj period. Posibnyk dlia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Local economic development in territorial communities: anti-crisis tools in the war and post-war period. Guide for local self-government bodies]. Lviv, 2022. 71 p. [in Ukrainian].

5. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20 zhovtnia 2014 r. № 1706–VII [On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons: Law of Ukraine dated October 20, 2014 № 1706–VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2015, № 1, art. 1 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 31.08.2023.
The article was received 31 August 2023.*