

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.23>

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ: ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Бойко С.Ю.,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

*НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України,*

ORCID: 0009-0003-2816-4752

Маринів А.В.,

*кандидат юридичних наук,
науковий співробітник*

*НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України,*

ORCID: 0000-0002-0127-7234

Бойко С.Ю., Маринів А.В. Особливості здійснення місцевого самоврядування на деокупованих територіях: перспективи правового регулювання.

У статті з'ясовано перспективи правового регулювання здійснення місцевого самоврядування на деокупованих територіях; з'ясовано стан існуючих пропозицій щодо зміни правового регулювання в період до 24 лютого 2022 р. і після цієї дати; надані власні пропозиції щодо правового регулювання. Зроблено висновок, що корисним і перспективним було би вчинити ряд кроків із правового забезпечення здійснення місцевого самоврядування на деокупованих територіях. По-перше, ухвалити окремий рамковий закон про державну політику перехідного періоду, в якому було би визначено особливості відповідної державної політики. По-друге, внести зміни до виборчого законодавства щодо особливостей проведення місцевих виборів на деокупованих територіях, а також відповідні обмеження пасивного виборчого права. По-третє, внести зміни до законодавства щодо функціонування військових адміністрацій на перехідний період (до проведення виборів і формування відповідних органів), визначити особливості такого формування, питання фінансів на тощо. По-четверте, звернути увагу на питання кадрового резерву, а також зміни до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування на деокупованих територіях. По-п'яте, відповідного реагування потребує трансформація самих функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки виникатиме ряд питань публічного і приватного права, яке не може бути охоплене звичайним правовим регулюванням і чинними повноваженнями, які визначені в Законі «Про місцеве самоврядування» (питання правочинів, інформаційної політики, відновлення зруйнованого майна тощо). По-шосте, окреме питання стосується активного виборчого права. Як відомо, критерії його здійснення визначені вичерпно у розділі III Конституції України і на законодавчому рівні обмеження не допускаються. Проте в даному випадку, мабуть, варто створити механізм, нехай навіть на самому конституційному рівні, щодо таких тимчасових обмежень з урахуванням доктрини войовничої демократії. Світовий досвід схожих обмежень наявний (до прикладу, кейс Італії після II Світової війни).

Ключові слова: деокупація, військові адміністрації, виборчі права, зміни до Конституції, децентралізація, місцеве самоврядування, поствоєнне відновлення.

Boyko S.U., Maryniv A.V. Features of implementation of local self-government in deoccupied territories: perspectives of legal regulation.

The article clarifies the prospects of legal regulation of local self-government in the de-occupied territories; the status of existing proposals for changes to legal regulation in the period up to February 24,

2022 and after that date has been clarified; provided own proposals for legal regulation. It was concluded that it would be useful and promising to take a number of steps to legally ensure the implementation of local self-government based on decoupled theories. First, adopt a separate framework law on the state policy of the transition period, which would define the specifics of the relevant state policy. Secondly, to make changes to the electoral legislation regarding the specifics of holding local elections in the decapitated territories, as well as the corresponding restrictions on the passive right to vote. Thirdly, to make changes to the legislation on the functioning of military administrations for the transitional period (before elections are held and the formation of relevant bodies), to determine the specifics of such formation, issues of finances, etc. Fourth, to pay attention to the issue of personnel reserves, as well as changes to the legislation on service in local self-government bodies in the de-occupied territories. Fifth, the transformation of the very functions and powers of local self-government bodies requires an appropriate response, since a number of issues of public and private law will arise, which cannot be covered by ordinary legal regulation and current powers, which are defined in the Law «On Local Self-Government» (issue transactions, information policy, restoration of destroyed property, etc.). Sixth, a separate issue concerns active suffrage. As you know, the criteria for its implementation are exhaustively defined in Chapter III of the Constitution of Ukraine, and limitations are not allowed at the legislative level. However, in this case, it is probably worth creating a mechanism, even at the constitutional level, for such temporary restrictions, taking into account the doctrine of militant democracy. The world experience of such restrictions is available (for example, the case of Italy after World War II).

Key words: de-occupation, military administrations, electoral rights, changes to the Constitution, decentralization, local self-government, post-war reconstruction.

Постановка проблеми. Російська збройна агресія, починаючи з 24 лютого 2022 року створила ряд викликів для здійснення місцевого самоврядування. Йдеться як про окуповані території (нагадаємо, що окупація ряду територій триває ще з лютого 2014 р.), так і інші, на яких можуть діяти військові адміністрації. Деякі території, захоплені у 2022 р., згодом були деокуповані, проте значна частина продовжує перебувати під окупацією. В нинішніх умовах, прагнучи створити обґрунтовану теоретичну базу для майбутніх зрушень у розвитку місцевого самоврядування, ми вважаємо за доцільне обговорити питання про подальші кроки у правовому регулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування після деокупації українських територій.

Відповідні ідеї, які досить активно обговорювалися до повномасштабного вторгнення, зараз, із зрозумілих причин, не отримали широкого теоретичного і практичного розвитку. Водночас, як на нас, настав час надати їм друге дихання і активізувати відповідний дискурс серед вчених і практиків.

Стан опрацювання цієї проблематики. До наукових досліджень, присвячених делегуванню законодавчих повноважень уряду можна віднести праці А.В. Баско [1], Ю.П. Битяка [2], Ю.Г. Барабаша [3], І.І. Бодрової [4], В. Ковальчука [5], О.Ю. Лялюка [6], М.О. Петришиної [2], С.Г. Серьогіної [2; 7; 8; 9] та багатьох інших.

Метою статті є з'ясування перспектив правового регулювання здійснення місцевого самоврядування на деокупованих територіях; з'ясувати стану існуючих пропозицій щодо зміни правового регулювання в період до 24 лютого 2022 р. і після цієї дати; надати власні пропозиції щодо правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як вже було зазначено, українськими вченими досить активно обговорюється проблематика здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, аналізується діяльність військових адміністрацій і їх взаємодія із органами місцевого самоврядування [1; 2; 4; 6; 7; 8; 9; 10]. В історичному контексті військово-цивільних адміністрацій (до 2015 р.) відповідне питання підіймає Ю.Г. Барабаш. Ним же поставлене ще одне важливе питання, яке не є предметом нинішнього дослідження, але потребує окремої уваги науковців: «Найбільш складним питанням виявилось органам місцевого самоврядування на територіях, що залишились в окупації, оскільки будь-яка співпраця із представниками російських ворожих сил означатиме кримінально каране діяння – колабораціонізм. Таким чином вони могли долучатись до виконання своїх завдань лише у винятково критичних випадках, що загрожують життєдіяльності місцевих громадян.» [3, с. 80].

Як справедливо відзначає С.Г. Серьогіна, «якщо в перші місяці війни відбувалася адаптація до умов, що динамічно змінювалися, тривало узгодження діяльності різних органів влади задля

досягнення спільних цілей, то сьогодні місцеве самоврядування вже відновило свій управлінський потенціал і активно готується до повоєнного періоду відновлення та розбудови України» [10, с. 205 вип. 46].

Питання повоєнного відновлення піднімається в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу» [11].

Останнім часом все більше з'являється досліджень, присвячених повоєнним перспективам місцевого самоврядування (С.Г. Серьогіна [12], О.Ю. Лялюк [13], Т.В. Стешенко, Л.С. Говоруха [14]). С.Г. Серьогіна до питань пост воєнного відновлення справедливо відносить досить широке коло завдань, які є до сих пір не вирішеними. На думку вченої, «крім здійснення заходів із відновлення місцевого управління, слід продовжувати реформу з децентралізації влади, провести ефективний розподіл функцій та повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, забезпечити оновлення конституційної і законодавчої основи місцевого самоврядування шляхом імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї, сприяти підвищенню ролі місцевого самоврядування в механізмі здійснення демократії та забезпечення сталого розвитку регіонів, завершити територіальну реформу; забезпечити прозорість діяльності самоврядних органів та їх посадових осіб, послідовно впроваджувати заходи щодо запобігання та протидії корупції на місцевому рівні; проводити просвітницьку роботу щодо важливості муніципальної реформи і громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування» [12, с. 18]. О.Ю. Лялюк цілком вдало вказує на необхідність подальшого розвитку децентралізації і внесення змін до Конституції у зв'язку із цим [13].

Звернемося до проєктів, які активно розвивалися і обговорювалися до 24 лютого 2022 р. Особливим був підхід щодо Криму. Так, Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021 введено в дію рішення РНБОУ про Стратегію деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. А розпорядженням КМУ від 29.09.2021 № 1171-р затверджено План заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя [15].

Крім того, ми мали активну розробку законопроєктів. Можна згадати проєкт Закону про засади державної політики перехідного періоду № 5844 від 09.08.2021 (суб'єкт законодавчої ініціативи – КМУ), який згодом (25.01.2022) все ж було відкликано з різних причин (у тому числі через його критику). До нього було подано ряд альтернативних законопроєктів: № 5844-1 і № 5844-2 [16]. Із цього приводу в пресі також з'явилися різні аналітичні звіти, коментарі тощо [17; 18].

Спробуємо проаналізувати цей законопроєкт в частині місцевого самоврядування. Перш за все, привертає увагу ст. 10 законопроєкту, яка має назву «Обмеження права бути обраним на місцевих виборах та на зайняття посад». Передбачалося, що обмеженню права бути обраним на місцевих виборах та на зайняття посад підлягають особи, які були у складі: 1) окупаційних сил Російської Федерації та внаслідок своєї діяльності в них не завдали шкоди життю та здоров'ю громадян; 2) окупаційних адміністрацій Російської Федерації та внаслідок своєї діяльності в них не завдали шкоди життю чи здоров'ю громадян; 3) окупаційних сил або окупаційних адміністрацій Російської Федерації та внаслідок своєї діяльності в них завдали шкоди життю чи здоров'ю громадян; 4) вищого керівництва окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Російської Федерації. При цьому дуже важливе застереження про те, що «підстави та порядок застосування обмежень права бути обраним на місцевих виборах та на зайняття посад визначаються законом». Тобто на виконання відповідного положення мав би бути прийнятий окремий закон, а обсяг обмежень мав би встановлюватися «відповідно до категорії та з урахуванням індивідуалізації», причому гарантувався судовий порядок оскарження. Це дуже важливе застереження, яке відсилає до захисту відповідних прав в практиці ЄСПЛ, а обмеження мають бути пропорційними і індивідуальними. Із цього приводу, зокрема, інтерес становить рішення у справі «Жданока проти Лавії». До речі, вартими уваги є зауваження Головного науково-експертного управління про не зовсім вдалу характеристику поняття «окупаційні сили», яка має бути чітко встановлена.

Такі обмеження цілком могли би бути виправдані із застосування підходу доктрини войовничої демократії [19]. Тому (із застосуванням доктрини войовничої демократії), вочевидь, вирішується питання про легітимність і обґрунтованість запровадження відповідних обмежень на обіймання виборних і невиборних посад, які обов'язково мають існувати (в рамках окремого закону про люстрацію чи спеціальних перехідних норм).

Ст. 16 проєкту передбачала засади проведення виборів, референдумів на деокупованих територіях, зокрема лише в разі лише в разі можливості забезпечити: 1) недопущення протиправного втручання у виборчий процес, у тому числі з боку Російської Федерації; 2) дотримання принципів політичного плюралізму і багатопартійності, рівності прав і можливостей участі у виборчому процесі; 3) дотримання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб; 4) свободу передвиборної агітації, рівні можливості доступу до засобів масової інформації та відновлення українського теле- та радіомовлення, вільного обігу українських друкованих засобів масової інформації на деокупованих територіях; 5) безпечні умови діяльності та безперешкодну участь у виборчому процесі офіційних спостерігачів, зокрема від Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій та іноземних держав. При цьому ст. 16 передбачала порядок формування органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях. Дуже важливою є згадка про фінансовий аспект, передбачалася можливість протягом одного року з дня відкриття першої сесії новообраної місцевої ради повне або часткове фінансування її діяльності, зокрема, фінансування діяльності виконавчих органів місцевої ради, за рахунок коштів відповідного обласного бюджету, Державного бюджету України.

Причому відповідно до ст. 31 проєкту протягом шести місяців з дати деокупації населеного пункту на його території здійснюються заходи з утворення перехідних державних, міжнародних перехідних або військово-цивільних адміністрацій. Більше того, ст. 32 передбачала, що для тимчасового виконання повноважень органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом, можуть бути утворені перехідні державні, міжнародні перехідні або військово-цивільні адміністрації, які функціонують до формування в установленому законом порядку органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Порядок утворення та функціонування перехідних державних адміністрацій мав визначатися законом. Для тимчасового виконання повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, було передбачено утворення такого унікального інституту, як міжнародні перехідні адміністрації.

Важливим є врегулювання питання кадрового резерву (ст. 29 проєкту) який судячи з усього носив широкий характер, тобто міг охоплювати і питання місцевого самоврядування (хоч про це прямо не було вказано). До речі, на сьогоднішній день йдеться про кадровий резерв для державної служби [20], а питання органів місцевого самоврядування чомусь є, по суті, другорядним.

І це при тому, що ухвалений новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX [21], який за загальним правилом, набирає чинності «не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні». Проте він, все одно, не враховує, на жаль, специфіку питань деокупації (хоч і формально прив'язується до завершення воєнного стану). Тобто законодавець ще не готовий до таких деокупаційних перспектив (принаймні щодо визначення відповідних правових засад).

Не можна оминати питання строків – яким має бути перехідний період за тривалістю загалом, тобто тоді коли будуть діяти спеціальні норми, а також конкретних строків настання тих чи інших подій. Зокрема, проведення тих же місцевих виборів. Автори Аналітичного звіту Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій наголошують на двох запропонованих термінах проведення виборів 2 або 5 років. В будь-якому разі варто погодитися із тим, що «питання виборів на окупованих територіях після їх повернення потребує актуалізації та розробки окремих нормативно-правових актів для врегулювання» [17, с. 27].

Ще одне із найважливіших завдань, яке постає, – відновлення комунальної та іншої інфраструктури, питання будівництва, які, вочевидь, потребуватимуть додаткового регулювання, уточнення повноважень місцевого самоврядування, виділення ресурсів, створення відповідних програм тощо (див. про це [22]).

Висновки. Із вказаного, можемо побачити, що корисним і перспективним було би вчинити ряд кроків із правового забезпечення здійснення місцевого самоврядування на деокупованих територіях. По-перше, ухвалити окремий рамковий закон про державну політику перехідного періоду, в якому було би визначено особливості відповідної державної політики. По-друге, внести зміни до виборчого законодавства щодо особливостей проведення місцевих виборів на деокупованих територіях, а також відповідні обмеження пасивного виборчого права. По-третє, внести зміни до законодавства щодо функціонування військових адміністрацій на перехідний період (до прове-

дення виборів і формування відповідних органів), визначити особливості такого формування, питання фінансів на тощо. По-четверте, звернути увагу на питання кадрового резерву, а також зміни до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування на деокупованих територіях. По-п'яте, відповідного реагування потребує трансформація самих функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки виникатиме ряд питань публічного і приватного права, яке не може бути охоплене звичайним правовим регулюванням і чинними повноваженнями, які визначені в Законі «Про місцеве самоврядування» (питання правочинів, інформаційної політики, відновлення зруйнованого майна тощо). По-шосте, окреме питання стосується активного виборчого права. Як відомо, критерії його здійснення визначені вичерпно у розділі III Конституції України і на законодавчому рівні обмеження не допускаються. Проте в даному випадку, мабуть, варто створити механізм, нехай навіть на самому конституційному рівні, щодо таких тимчасових обмежень з урахуванням доктрини воєнничої демократії. Світовий досвід схожих обмежень наявний (до прикладу, кейс Італії після II Світової війни).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баско А.В. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 383–390.
2. Битяк Ю.П., Серьогіна С. Г., Петришина М. О. Особливості взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Правнична наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія; редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н.С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України*. Харків: Право, 2023. 902 с.
3. Барабаш Ю.Г. Система демократичного управління в Україні в умовах російської агресії. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 45. С. 71–85.
4. Бодрова І.І. Муніципально-правова політика в умовах воєнного стану *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 45. С. 123–136.
5. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46.
6. Лялюк О.Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19.
7. Серьогіна С.Г. Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: правовий, інституційний та функціональний аспекти: *Матеріали «круглого столу», м. Харків, 10 черв. 2022 р.* / редкол.: С.Г. Серьогіна, Д.В. Лученко та ін. Харків, 2022. С. 59–64.
8. Серьогіна С. Державний контроль місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Місцеве самоврядування у контексті національної безпеки та територіальної цілісності України: *зб. наук. статей наук.-практ. конф. «Місцеве самоврядування у контексті національної безпеки та територіальної цілісності України» (23 жовтня 2023 р., м. Харків)*. Харків: Право, 2023. С. 188–196.
9. Серьогіна С.Г. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану та відбудови України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 45. С. 106–122.
10. Серьогіна С.Г. Особливості організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 46. С. 196–207.
11. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. / [В.Г. Потапенко, В.О. Баранник, Н.В. Бахур та ін.]; за ред. В.Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>.
12. Серьогіна С.Г. Напрямки реформування місцевого самоврядування в умовах відбудови України *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 47. С. 11–21.
13. Лялюк О.Ю. Моделі та механізми реформування муніципальної системи України в аспекті посилення її ролі у післявоєнному відновленні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 47. С. 52–63.

14. Стешенко Т.В., Говоруха Л.С. Соціальна згуртованість територіальної громади в період війни та в механізмі післявоєнного відновлення України *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 47. С. 75–87.
15. Реалізація політики щодо реінтеграції Автономної Республіки Крим та міста Севастополя URL: <https://minre.gov.ua/diyalnist/napryamky-proektiv-minreintegracziyi/realizacziya-polityku-shhodo-reintegracziyi-atonomnoyi-respubliky-krym-ta-mista-sevastopolya>.
16. Проект Закону про засади державної політики перехідного періоду № 5844 від 09.08.2021 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625.
17. Аналітичний Звіт Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій: моделі, сценарії, дискусії, досвід. <https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2021/10/Reintegration-Policies-UA.pdf>.
18. Аналіз Проекту ЗУ «Про засади державної політики перехідного періоду» URL: <https://r2p.org.ua/page/analiz-proyektu-zu-pro-derzhavnu-polityku-perehidnogo>.
19. Барабаш Ю.Г., Берченко Г.В. Чи здатна захистити себе демократія в умовах війни? (на досвіді державного будівництва під час російської агресії). *Право України*. 2023. № 1. С. 54–75.
20. Уряд схвалив механізм формування резерву працівників для роботи на деокупованих територіях. <https://minre.gov.ua/2023/05/23/uryad-shvalyv-mehanizm-formuvannya-rezervu-pracivnykiv-dlya-roboty-na-deokupovanyh-terytoriyah>.
21. «Про службу в органах місцевого самоврядування»: Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
22. Бондаренко Л. Ревіталізація і розвиток територіальних громад у повоєнний період. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи: *матеріали Міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.)*; / за заг. ред. Л.Г. Комахи, В.С. Колтун, Ю.Ф. Дехтяренка. Київ: Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. С. 12–14.