

УДК 341.01; 342.95

М 58

**Упорядник: Розвадовський В. І.**, кандидат юридичних наук, доцент навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

**М58**      **Проблеми реалізації норм Конституції України в умовах воєнного стану** (присвячена 30-ій річниці створення навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника) : матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Івано-Франківськ, 27 червня 2022 року) / упорядник В. І. Розвадовський. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2022. 204 с.

**ISBN 978-966-640-528-2**

У збірнику вміщені матеріали наукових доповідей, повідомлень та інформацій, представлених на міжнародній науково-практичній інтернет-конференції, організованій кафедрою конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника і проведеної в Івано-Франківську 27 червня 2022 року.

Для державних та муніципальних службовців, науковців, аспірантів, практикуючих юристів, студентів та усіх тих, хто цікавиться проблемами правового забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина України в умовах воєнного стану.

**УДК 341.01; 342.95**

**ISBN 978-966-640-528-2**

© Навчально-науковий юридичний інститут, 2022

© Прикарпатський національний університет

імені Василя Стефаника, 2022

Зважаючи на значну завантаженість суб'єктів владних повноважень у період воєнного стану, пов'язану з виконанням завдань і функцій, спрямованих на захист державності та територіальної цілісності України, громадянам важливо дотримуватися принципів розумності та розсудливості при направленні звернень та уникати порушення повсякденних питань, вирішення яких не є невідкладним і не пов'язане з існуванням реальної загрози життю та здоров'ю громадян.

Також в умовах воєнного стану громадянам варто використовувати своє право на звернення у крайньому випадку, не порушуючи, при цьому, повсякденних питань, вирішення яких не є невідкладним і не пов'язане з існуванням реальної загрози життю та здоров'ю.

Таким чином, впровадження в Україні заходів правового режиму воєнного стану може тимчасово або частково обмежувати чи ускладнювати, однак не виключати можливість реалізації громадянами права на звернення посадовими особами органів влади та інших установ.

#### ***Список використаних джерел:***

1. Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. – Київ 2022. – 185 с.

**Петровська Ірина Ігорівна**, доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника, кандидат юридичних наук.

#### **Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та управління в умовах воєнного стану.**

В умовах збройної агресії рашистів проти України важливими є окрім організації оборони також і належна діяльність органів місцевого самоврядування та управління на місцях (місцевих органів

виконавчої влади) під час воєнного стану і розробка стратегії подальшого розвитку регіонів України.

Загалом, в систему місцевого самоврядування та управління на місцях входять представники місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. В Україні вони представлені місцевими радами з їх виконавчими органами (представники місцевого самоврядування, децентралізованої влади) і місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади (суб'єкти виконавчої влади держави на місцях, централізовані суб'єкти). Звідси – децентралізація – це передача повноважень щодо вирішення питань на місцях від органів виконавчої влади держави представникам місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану для місцевого самоврядування можуть застосовуватись певні обмеження (ст. 21 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), але такі обмеження мають бути прописані відповідними законами.

Правова основа діяльності суб'єктів місцевого самоврядування включає Конституцію України [1] як Основний Закон, що містить норми прямої дії та визначає гарантії права на захист порушених прав (в тому числі судовий) що роз'яснено в Рішенні Конституційного Суду України [2], а також гарантується положенням статті 157 [1], що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану». Також, місцеве самоврядування та управління пов'язано з територіальним устроєм України, який ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації при здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, із урахуванням їх історичних, екологічних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій (стаття 132 Конституції України [1]).

Основний Закон [1] зазначає, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140). Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], визначає цю категорію як гарантоване державою право та реальну здатність

територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (стаття 2 Закону [3]). Загалом, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами міст, селищ, сіл, як безпосередньо, так й через міські, селищні, сільські ради та їх виконавчі органи, через районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ, сіл. Вирішення питань місцевого значення є основою для здійснення публічного адміністрування (управління) на місцях. Звичайно ж, така діяльність органів місцевого самоврядування не може порушувати законодавство України, посягати на територіальну цілісність держави. Але, за наявності компетентних управлінців місцевого самоврядування вирішення проблем на місцях (в адміністративно-територіальних одиницях) є ефективним та швидшим, а ніж їх вирішення через місцеву виконавчу владу держави (через місцеві державні адміністрації – в умовах воєнного стану – військові та військово-цивільні адміністрації). Тому при організації управління на місцях потрібно забезпечити взаємодію та спільну діяльність органів місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади задля досягнення позитивного ефекту. Така взаємодія реалізується через делегування повноважень, спільні плани заходів (за адміністративними договорами), розподіл повноважень та підконтрольність, через створення спільних робочих груп, керівних органів (як, наприклад, у вільних економічних зонах) тощо.

Як відомо, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада міста, селища, села (ст.6 Закону [3]). Також територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду та утворювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати відповідно сільського, селищного, міського голову (об'єднання територіальних громад – ОТГ).

Основними суб'єктами, які реалізують право на місцеве самоврядування є відповідні місцеві ради та їх виконавчі органи.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Очолюють місцеву раду – голови, які обираються загальним голосуванням місцевих жителів. Відповідно, сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях (стаття 12 Закону [3]). Органи місцевого самоврядування з метою захисту прав та інтересів територіальних громад і для більш ефективного здійснення своїх повноважень можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування, добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації (відповідно є юридичними особами публічного права), можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Проте, згідно вказівки у Законі [3] асоціації та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування не можуть реалізувати владні повноваження місцевого самоврядування (ст.15).

Серед діяльності на місцевому рівні на особливу увагу заслуговують організаційні та економічні заходи, зокрема положення Закону [3], що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради; місцеві бюджети є самостійними, і не включаються до Державного бюджету України та інших місцевих бюджетів; органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов та особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти; місцева рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти та матеріально-технічні й інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням тощо. Сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради мають печатки з зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України [3].

Запровадження воєнного стану внесло окремі зміни в управлінську діяльність на місцях. Відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» [4], цей вид адміністративно-правового режиму визначено як «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» (стаття 1) [4]. Отже, воєнний стан передбачає надання відповідних повноважень і органам адміністрування/управління на місцях та застосування окремих обмежень прав і свобод суб'єктів. Але вони впроваджуються за необхідності відвернення загрози та для здійснення відсічі агресії.

За статтею 4 Закону [4], на територіях, де введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації задля забезпечення дії Конституції [1] та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, цивільного захисту, оборони, громадської безпеки й порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, захисту критичної інфраструктури. Такі військові адміністрації були утворені на основі обласних, Київської міської та районних місцевих державних адміністрацій відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 [5] (як Головнокомандувача й на основі повноважень, наданих Законом «Про правовий режим воєнного стану»). Після утворення районних, Київської міської, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припинились повноваження

відповідних районних, Київської міської, обласних державних та адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій [4].

Військові адміністрації населених пунктів формуються із військовослужбовців військових формувань, створених відповідно до законів України, осіб рядового та начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них в установленому законодавством порядку задля виконання завдань у інтересах оборони держави і її безпеки з залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах, органах й підрозділах цивільного захисту без виключення з списків особового складу, та працівників, які уклали трудовий договір із обласними військовими адміністраціями [4].

У випадку набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців в таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, створених відповідно до законів України, особами рядового та начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, що відряджаються до них в установленому законодавством порядку щоб виконувати завдання в інтересах оборони і безпеки держави із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах, органах і підрозділах цивільного захисту без виключення з списків особового складу. Перелік таких помад для заміщення затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Відповідно, фінансування діяльності військових адміністрацій з виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, а виконання інших функцій - за рахунок коштів Державного бюджету України [4]. Дане положення може неоднозначно тлумачитись, оскільки органи місцевого самоврядування і військові адміністрації представляють різних суб'єктів управління на місцях. Органи місцевого самоврядування – фінансуються з місцевого бюджету, а військові адміністрації (як правонаступники місцевих державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій в умовах

воєнного стану) – з державного бюджету. Відповідно, ефективна організація управління та місцях в умовах воєнного стану передбачає необхідність взаємодії та координації дій органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій з відповідними узгодженими питаннями фінансування відповідних заходів (та зміни до відповідних бюджетів).

Варто зазначити, що в умовах воєнного стану публічна адміністрація (органи державної влади та місцевого самоврядування) здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Законом «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України (стаття 9 Закону [4]). Також, в період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно задля здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо: (1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію в установленому законодавством порядку; (2) обстеження будівель й споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; (3) демонтажу будівель та споруд, що за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними й такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного та спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини і об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Голови міських, селищних та сільських рад, де не створювались військові адміністрації, без обов'язкового інформування начальника військової адміністрації, можуть прийняти рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/чи для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади та звільнення із посад керівників таких установ, залучення фізичних або юридичних осіб приватного



права до надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами.

При утворенні обласної, районної військової адміністрації на період дії воєнного стану і протягом 30 днів після його припинення або скасування, за тимчасової окупації чи оточення адміністративного центру області або при прийнятті Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

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

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

(3) відповідні районні й обласні ради не здійснюють свої повноваження;

(4) комунальні підприємства, установи й організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району чи області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;

(5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/чи області здійснюється начальником відповідної районної та/чи обласної військової адміністрації;

(6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

(7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може звільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/чи обласної ради (для таких працівників оголошується простій чи здійснюється їх переведення на рівнозначну або нижчу посаду).

Після 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 до закінчення 30-денного строку, передбаченого частиною другою або третьою цієї статті, але не раніше дня припинення або скасування воєнного стану [4].

Протягом 30 днів після припинення воєнного стану приймається рішення про вибори до органів місцевого самоврядування, відновлення функціонування органів місцевого самоврядування без обмежень.

Загалом, правова основа організації місцевого управління і самоврядування в умовах воєнного стану передбачає, що органи виконавчої влади повністю переформатовують свою діяльність для цілей оборони країни, а органи місцевого самоврядування зобов'язані координувати та взаємодіяти з військовою адміністрацією. Незважаючи на такі обмеження для представників місцевого самоврядування, передбачено, що вони і надалі мають здійснювати діяльність з вирішення питань місцевого значення (зокрема реалізації відповідних програм регіонального розвитку), які віднесені до їх компетенції, а відповідні місцеві ради та їх виконавчі органи мають функціонувати.

#### ***Список використаних джерел:***

1. Конституція України від 28.06.1996 зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%20%ba/96-%20%b2%20%80#text> (дата звернення 26.06.2022)
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%20%b2%20%80#text> (дата звернення 26.06.2022)
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#text> (дата звернення 26.06.2022)

5. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 26.06.2022)

6. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від URL: (дата звернення 26.06.2022)

Дніпропетровська обласна державна адміністрація  
URL: <https://adm.dp.gov.ua/dniprooda/pro-oda/zavdannya-ta-funkciyi-oda>  
(дата звернення 26.06.2022)

Одеська обласна державна адміністрація  
URL: <https://oda.od.gov.ua/oda/zavdannya-ta-funkcziiyi-oda/> (дата звернення 26.06.2022)

Вінницька обласна військова (державна) адміністрація  
URL: <http://www.vin.gov.ua/oda/funksii-ta-povnovazhennia-oda> (дата звернення 26.06.2022)

**Розвадовський Володимир Іванович**, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент.

### **Реалізація прав людини в умовах воєнного стану**

Процес реалізації конституційних прав людини може обмежуватись за умов воєнного стану. Правовою основою для цього є:

1) *Конституція України*. Відповідно до ст. 64 Основного Закону України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зокрема, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені

## «ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ»

**Матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-  
конференції**

*(м. Івано-Франківськ, 27 червня 2022 року)*

*(Присвячено 30-ій річниці створення навчально-наукового юридичного  
інституту Прикарпатського національного університету імені Василя  
Стефаніка).*

***Упорядник: Розвадовський В. І.***

**Матеріали друкуються в авторській редакції.**

За повного або часткового відображення матеріалів даної публікації, посилання на видання обов'язкове.

Підписано до друку 28.07.2022. Формат. 60x84/16.  
Гарнітура Times New Roman. Умовн. друк. арк. 11,85.  
Наклад 300 прим. Зам. № 158

Видавець

Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаніка

76018, м. Івано-Франківськ, вул. С.Бандери, 1,  
тел.: 75-13-08, e-mail: vdvcit@pnu.edu.ua

*Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7616 від 26.05.2022*

Виготовлювач

підприємець Голіней О. М.

76008, Україна, м. Івано-Франківськ, вул. Галицька, 128,  
тел.: +38 066 4816 601, +38 050 540 30 64