

*Савранчук Л.Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та
адміністрування НАВС*

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Конституційне положення про те, що народ є джерелом державної влади передбачає дві форми його реалізації – безпосередньо та через органи публічної (державної та самоврядної) влади. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. На територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом [2].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [3].

Варто зазначити, що в західній політико-правовій науці та практиці більшу увагу приділено не самому визначенню поняття «територіальна громада», а аналізу сутності територіальних колективів, комун, самоорганізованих громад, місцевих співтовариств та інших місцевих спільнот [4, с. 102].

Сьогодні поняття та зміст категорії «територіальна громада» досліджують багато наук та навчальних дисциплін. Зокрема, ті чи інші характеристики територіальної громади визначено в філософії, соціології, політології, економіці, правознавстві, географії, тощо. З огляду на це, вважаємо, що досліджуючи поняття та зміст категорії «територіальна громада» важливо застосовувати комплексний підхід. Група вчених розглядала категорію «громада» або «спільнота» у таких аспектах: 1) відображати легітимність громади як історично сформованої спільноти, що має спільну культуру, звичаї і традиції, минуле; 2) існування цієї спільноти як системи відносин між її членами (сімейні відносини, співіснування у спільному просторі, належність до певної соціальної групи тощо); 3) функціонування громади як колективного споживача різноманітних суспільно-економічних благ; 4) необхідність розвитку громади з метою забезпечення надання громадських послуг, участь місцевих інститутів громадянського суспільства у життєзабезпеченні населення та виробничих процесах; 5) існування громади як представника місцевого населення у політичних процесах і як безпосереднього суб'єкта процесу управління [5, с. 165].

На думку професора М.О. Баймуратова [6, с. 123] окрім зазначених вище ознак територіальної громади, важливе значення мають ще й такі як спільна комунальна власність громади, а також формування спільного місцевого бюджету за рахунок сплати місцевих податків і зборів.

Серед визначень поняття «територіальна громада» слід звернути увагу на наступні. Так, О.В. Батанов зазначає, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що формується з фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в загальну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [7, с. 54].

М.П. Орзіх зазначає, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають, працюють на цій території, володіють нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори [8, с. 68].

М.О. Баймуратов вважає, що територіальна громада – це сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на відповідній території і пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру [6, с. 124].

Таким чином, територіальна громада – це природно сформована спільність людей, що мешкають, працюють або володіють нерухомим та рухомим майном на відповідній території у межах одного чи декількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр, і яка характеризується

системою стійких зв'язків і можливістю забезпечувати спільні інтереси з питань власного життєзабезпечення, адміністративного, соціально-економічного та культурного розвитку, обирає собі представників для здійснення самоврядування та є власником комунального майна.

Основними ознаками територіальних громад можна виділити наступні: 1) спільна територія існування (територіальна ознака); 2) наявність населення, яке проживає на визначеній території (інтегративна ознака); 3) існування колективної свідомості та спільних інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака); 4) спільна комунальна власність, якою територіальна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака).

Повноваження територіальних громад впливають насамперед із Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, аналіз ст. 140–143 Основного закону свідчить про те, що більшість питань місцевого значення територіальні громади вирішують не безпосередньо, а через створені ними органи місцевого самоврядування [1; 3].

З метою забезпечення реалізації територіальними громадами зазначених повноважень в Україні було започатковано муніципальну та територіальну реформи. Зокрема, 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9]. Виконання поставлених завдань Реформи було неможливим без створення нової системи територіального устрою, основу якого становлять об'єднані територіальні громади (ОТГ). Здійснюючи статистичні дослідження науковці довели, що можливості ефективного соціально-економічного розвитку мають лише ті громади, де чисельність населення становить більш як 3000 осіб, адже в такому випадку створюється можливість

зростання доходів на душу населення, а також відповідного розвитку громади та території, на якій вона мешкає [10, с. 104]. 5 лютого 2015 року було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11], згідно з яким сусідні міські, селищні чи сільські ради можуть об'єднуватися в одну громаду з єдиним центром місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні завершено формування трирівневої системи адміністративного устрою, що складається з регіонів (їх – 27 (області, АРК, міста Київ та Севастополь), районів (де-юре в Україні 140 районів, бо 14 районів у АР Крим будуть ліквідовані лише після деокупації, замість них буде створено 10 нових районів [12]).

Разом із тим, Мінреінтеграції оновило перелік територіальних громад, які розташовані у районах проведення бойових дій, оточенні або перебувають у тимчасовій окупації. Станом на 13 грудня 2022 року до оновленого переліку територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або тих, які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), входить 9 областей. Це територіальні громади Донецької (66 громад), Харківської (56 громад), Дніпропетровської (10 громад), Луганської (37 громад), Запорізької (62 громади), Херсонської (49 громад), Миколаївської (26 громад), Сумської (19 громад), Чернігівської (4 громади) областей. Загалом у переліку наразі 329 громад [13].

Таким чином, органи місцевого самоврядування на деокупованих територіях можуть не мати більшості голосів для ухвалення важливих для життєдіяльності громад рішень, єдиним раціональним кроком для відновлення дієздатності ОТГ є створення військових адміністрацій. Створення військових адміністрацій – найефективніший шлях налагодити усі необхідні процеси, відновити послуги і забезпечити безпеку людей у звільнених громадах.

Отже, на час дії воєнного стану військові адміністрації виконують повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. 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>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

4. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад. Бізнес Інформ. 2018. № 5. С. 100–104.

5. Тимечко І.Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2017. № 1 (7). С. 164–170.

6. Баймуратов М.О. Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 121–132.

7. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 260 с.

8. Орзих М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місьцеве і регіональне самоврядування України. 2009. Вип. 1-2 (10-11). С. 67-75.

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

10. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е.М. Лібанова, М.А. Хвесик. «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». Київ, 2018. 776 с.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

12. Територіальні громади 2020 року: перелік та основні дані. Децентралізація дає можливості: офіційний веб сайт. URL : <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення 17.02.2023).

13. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: офіційний веб сайт. URL : <https://minre.gov.ua/news/onovlenoaktualnyu-perelik-gromad-u-rayonah-boyovyhdii-na-tot-ta-tyh-shcho-v-otochenni-13> (дата звернення 17.02.2023).

Снівак В.М.,

доктор політичних наук, професор

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ

Немає однозначного сприйняття поняття «національні інтереси». Кожен науковець сприймає їх крізь призму власної досліджуваної тематики та дає своє визначення даному поняттю. Однак, позиція більшості зводиться до того, що