

СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-50-70](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-50-70)

Анотація. Досліджено статус органів місцевого самоврядування в особливих умовах. На цій основі проведена оцінка того, чи дійсно військово-цивільні адміністрації забезпечують закріплене право територіальних громад на місцеве самоврядування. Проаналізовано проблематику поточної взаємодії при здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особовим статусом. Надано науково обгрунтовану інформацію про характер проблем у процесі управління обласними радами на територіях, на яких функціонують військово-цивільні адміністрації Донецької та Луганської областей, пропозиції щодо пріоритетних напрямів їх розв'язання та шляхи оптимізації системи управління в області функціонування військово-цивільних адміністрацій. Якісне функціонування військово-цивільних адміністрацій як резервного механізму державного управління та забезпечення виконання законів України має вирішити загострену проблематику законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях. Правовому врегулюванню підлягають відносини у сфері праці, оплати трудової функції, підпорядкуванні працівників правилам трудового розпорядку, передбачених трудовим законодавством та іншими нормативно-правовими актами з трудового права, колективним договором, угодами, локальними нормативними актами, трудовим договором тощо. Недосконалість положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», пов'язується з необхідністю врегулювання питання діяльності органів місцевого самоврядування, неспроможних виконувати свої функції там, де виникла потреба створення нових механізмів управління, таких як військово-цивільна адміністрація. Водночас в Донецькій і Луганській областях, окрім функцій та повноважень встановлених законодавством, в процесі децентралізації вони більше набувають ознак органу місцевого самоврядування та стають механізмом децентралізації на цих територіях. На військово-цивільні адміністрації покладається додаткова функція формування громад, формування нової територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування. Зазначене актуалізує потребу в дослідженні, метою якого є ідентифікація викликів для органів місцевого самоврядування в межах виконання повноважень військово-цивільними адміністраціями. Визначення реального стану та актуальних

проблем у процесі управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій, проведення аналізу причин їх виникнення, відпрацювання основних напрямів, шляхів та способів оптимізації системи управління та функціонування військово-цивільних адміністрацій можуть бути підставою для постановки та проведення інших наукових робіт щодо практичного розв'язання визначених у цій роботі проблем.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, управління, військово-цивільна адміністрація, вибори, обласна рада, децентралізація, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Державна реформа децентралізації влади та місцевого самоврядування має на меті формування нової територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування, передачу більшості повноважень і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь регіонів і місцевої влади. Водночас згідно з правовою основою має бути затверджено в установленому порядку гарантовані державою правила поведінки, суспільні відносини, загальнообов'язкові норми, що визначають повноваження і порядок діяльності кожної місцевої ради, її права і зобов'язання під час прийняття управлінських рішень.

Ініційований комплекс змін до законодавства України щодо децентралізації влади, Конституції України покликаний здійснити заходи щодо завершення реформи місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів на новій правовій та територіальній основі. У рамках реалізації основного етапу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування завершується процес формування адміністративно-територіального устрою нового рівня – проведення місцевих виборів надасть можливість сформувати територіальні громади. І законодавче врегулювання питання децентралізації влади та місцевого самоврядування зобов'язане забезпечити безперервність і повсюдність місцевого самоврядування, реалізацію виборчих прав громадян на всій території країни.

Безумовно, в Україні є громадська потреба у реформі децентралізації влади та місцевого самоврядування і передача

відповідно до принципу субсидіарності, повноважень від виконавчої влади місцевому самоврядуванню має посилити ефективність розвитку громад і регіонів, сприяти наданню якісних послуг громадянам. Зміни норм права покликані наблизити владу до людей, забезпечити імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування, зробити незворотнім процес децентралізації, створити новий спроможний адміністративно-територіальний державний устрій. Проте на певній території країни досить тривалий час норми права залишаються невідповідними, недіючими, або взагалі відсутніми. Це відбувається там, де розшаровані загальнозстановлені межі державного управління через особливі умови, що не забезпечують безперервність і повсюдність місцевого самоврядування. На цих територіях, більшість функцій обласних, міських, районних рад передані до військово-цивільних адміністрацій, але залишилися поза межами правового урегулювання відносини у сфері праці, оплати трудової функції, підпорядкування працівників правилам трудового розпорядку, передбачених трудовим законодавством та іншими нормативно – правовими актами з трудового права, колективними договорами, угодами, локальними нормативними актами, трудовими договорами, тощо. Причина в тому, що сьогодні немає правового розуміння щодо врегулювання питання діяльності так званих «старих» державних інститутів, неспроможних виконувати свої функції там, де виникла потреба у створенні нових механізмів управління, таких як військово-цивільна адміністрація. Таким чином, наприклад, депутатський корпус Донецької та Луганської обласних рад 6 скликання, десятий рік поспіль продовжує виконувати повноваження згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», крім повноважень обласної ради, які виконує обласна військово-цивільна адміністрація відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». А безпосередні функції та повноваження рад щодо проведення чергових місцевих виборів, розпуску депутатського корпусу, функціонування органів місцевого самоврядування, легітимність влади та інші стають

такими, що суперечать чинним нормам права в умовах розшарування влади.

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування – це насамперед інструмент державного управління для підвищення якості послуг, які держава надає населенню. Формування у межах реформування адміністративно-територіального устрою нових рівнів (базового та субрегіонального), функціонування територіальних громад, забезпечується проведенням виключно чергових місцевих виборів. Для місцевих громад на територіях в умовах збройного конфлікту діяльність всіх ланок органів місцевого самоврядування набуває особливого значення, є більш важливою, ніж для будь-яких інших. Вони, окрім інших функцій, мають протидіяти поглибленню соціальної нерівності на ґрунті політичних конфліктів і недовіри суспільства до більшості державних інститутів та забезпечити рівний доступ громадян до участі в економічному, соціальному і політичному житті, а також до основних соціальних послуг (особливо в сфері освіти, охорони здоров'я, пенсійному забезпеченні).

Врегулювання суспільно-політичної ситуації в Україні, подолання збройного конфлікту, ефективного проведення реформ, створення економічно сильних об'єднаних територіальних громад, відновлення довіри громадян до влади мають принципову можливість розвитку через некеровані або слабо керовані управлінські процеси у цих сферах. Багато в чому можливості розвитку цих сфер закладаються на правотворчому етапі, під час конструюванні ідеальних юридичних моделей нормативного компоненту. Водночас є важливим, які правові взаємини надаються нормами права учасникам тих чи інших правових відносин. Правовідносини між державними органами – військовими, цивільними та іншими потребують ідеальної правової моделі взаємодії, консолідуючого правового регулювання задля можливості сталого розвитку в державі. Проте, невизначеність характеру використовуваних нормативно-правових конструкцій, юридичних засобів і механізмів призводить до недосконалості законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо решти учасників тих чи інших правових відносин, наприклад, в особливих умовах. Відсутність оновлених

механізмів функціонування місцевих рад, невироблення резервних засобів управління у разі неспрацювання системи управління за певних умов гальмують проведення чергових місцевих виборів депутатів обласних рад на територіях, підконтрольних військово-цивільним адміністраціям та в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, який може порушувати взаємодію інститутів влади. Для розуміння сутності самоорганізаційних ефектів у цих сферах державного управління необхідний аналіз тих об'єктивних причин і передумов, які створюють принципову можливість для розвитку некерованих або слабо керованих процесів та розробка відповідних інструментів державного управління.

Військово-цивільна адміністрація Донецької області, депутати Донецької обласної ради VI скликання неодноразово привертали увагу до проблеми дотримання принципу поєднання місцевих і державних інтересів та управління суспільними справами обласними радами у Донецькій та Луганській областях, які є тимчасово окупованими територіями України. На думку депутатського корпусу, експертів, керівників військово-цивільних адміністрацій цю проблему мають обговорити та вирішити [1–3]. Статус органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях потребує якнайшвидшої визначеності через необхідність управління суспільними процесами, закріпленими за обласними радам Конституцією та законами України, в тому числі проведення місцевих виборів на підконтрольних українській владі територіях цих областей. У зв'язку з цим Українська асоціація районних та обласних рад Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування вважає актуальним та одним з гострих невирішених проблемних питань щодо діяльності районних та обласних рад, а також перспектив децентралізації – визначення статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях [4]. Таким чином, проблема полягає у площині дотримання на території Донецької та Луганської областей законодавчих актів України щодо здійснення політично-виборчого процесу, формування громад та інших функцій рад.

Розглядаючи сучасні проблеми Донецької області, серед основних умов децентралізації на засадах збалансованого розвитку є реформування місцевого самоврядування, яке має бути спрямованим на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад, тобто здатних вирішувати організаційно-економічні, соціальні та екологічні проблеми на закріплених за відповідною громадою територіїю [5, с.46].

Удосконаленню системи організації влади як важливого частковому завданню комплексної реформи децентралізації присвячені роботи багатьох науковців.. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» автори надають оцінку внеску децентралізації у зміцнення країни, досліджують ефект зміни якості управління територіями, покращення якості життя членів громад [6]. Публічне управління в умовах інституційних змін розглядається науковцями Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України з визначенням проблематики розвитку місцевого самоврядування, теоретико-методологічних основ публічного управління в умовах інституційних змін, що відбуваються в зв'язку з процесом його реформування [7].

Щодо визначення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня у Донецькій та Луганській областях в умовах децентралізації та розбалансування системи управління, то ця проблематика не знаходить поглибленого та окремого висвітлення в більшості досліджень. Проте зараз відсутній жодний законодавчо закріплений механізм управління суспільними справами натомість обласних рад, в умовах розбалансування системи управління, що відбувається з будь-яких причин (збройний конфлікт, пандемія, самоусунення та/або не зібрання депутатського корпусу, тощо). З огляду на те, що регіональний рівень влади є саме тим шаблоном в системі організації влади, який сприяє сталому функціонуванню системи державного управління взагалі [8], вирішення загальної проблеми законодавчого врегулювання діяльності територіальних органів місцевого самоврядування є актуальним та потребує подальших досліджень.

Метою статті є дослідження особливостей процесу управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій Донецької та Луганської областей.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів: аналізу, синтезу, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), системний підхід (для визначення умов та напрямів удосконалення механізмів державного управління в системі регіональної влади, взаємодії та здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особовим статусом), порівняльний (для розуміння практичної дії нормативно-правової бази України), структурно-функціональний (для визначення структури та функцій органів регіональної влади, діяльності відповідних служб управління).

Інформаційною й емпіричною базою дослідження є нормативні документи органів державної та регіональної влади, статистичні й соціологічні дані, матеріали, опубліковані в періодичних виданнях і мережі Інтернет.

Виклад основного матеріалу. Обласна рада належить до органів стійкої взаємодії, що забезпечує досягнення належного управління як необхідної умови функціонування та розвитку території, на якій діє. Проте існують такі чинники в діяльності обласних рад, які послаблюють досягнення належного управління та несприяють наближенню якісних послуг до людей. Найбільш гострими серед них є так звані специфічні, що стосуються окремих територій, а також такі, що характерні для всіх областей України. До останньої групи належать проблеми позбавлення деяких повноважень рад щодо надкористування, неузгодженість норм бюджетного та земельного законодавства, ризику зменшення доходів обласних бюджетів. Специфічні, що стосуються виключно до територій конфлікту – це визначення статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях, законодавче врегулювання особливостей процесу управління в їх діяльності.

Специфічні проблемні питання діяльності обласних рад вказують на вразливість управління у близькості до зони бойових дій, відповідність статусу органів місцевого самоврядування критеріям реальної спроможності, специфічний стан здійснення управлінської діяльності на постконфліктній території Донецької і Луганської областей та інші загрози. Специфіка проблем функціонування Донецької та Луганської обласних рад відображає необхідність розроблення гнучкої моделі управління, що має враховувати всі важливі аспекти. Так, науковці Національного інституту стратегічних досліджень наголошують на необхідності приділити прискіпливу увагу розробці механізмів та інструментів управління для таких територій, а децентралізаційні процеси в Донецькій та Луганській областях вважають такими, що потребують розробки певних специфічних моделей планування об'єднання громад [6, с.107].

Невизначеність статусу обласних рад в Донецькій та Луганській областях призвела, станом на сьогодні, до ситуації, коли депутати обласної ради VI скликання Донецької області, обрані у 2010 році, зокрема 40 депутатів, досі виконують свої повноваження та забезпечують депутатську діяльність та взаємодію з місцевими громадами [3]. Проте, прямою нормою Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» передбачено, що у день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах [18]. Фактично діяльність і юридичної особи обласної ради і її працівників триває й донині. Досліджується певна невідповідність законодавчих актів, яка полягає в наступному. Відповідно до Конституції України, строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах становить 5 років [9]. Питання початку та закінчення повноважень депутатів місцевих рад визначено у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». Зокрема, згідно з ч.1 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні» повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень ради [10].

Чергові місцеві вибори відбувались в Україні 25 жовтня 2015 року та 25 жовтня 2020 року [11]. На них були заново сформовані органи місцевого самоврядування, обрані на попередніх чергових виборах 2010 року з урахуванням позачергових виборів, що відбулися у 2014 році. На тимчасово окупованій території (Автономна Республіка Крим, м. Севастополь, в окремих районах Донецької та Луганської областей) місцеві вибори не відбувалися. Це прямо передбачено нормами права ч.5 ст.8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[12]. Вибори також не відбувалися в окремих підконтрольних українській владі населених пунктах Донбасу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» райони і населені пункти, в яких мали пройти вибори, мали бути визначені рішенням Верховної Ради України, проте до дати проведення виборів 7 грудня 2014 року такого рішення не було прийнято, тож ці вибори не відбулися [13]. Голосування на таких територіях могло бути небезпечним для життя громадян через наближення до зони військових дій.

З іншого боку, місцеві вибори на окупованих територіях мали довести рівність прав громадян, законність обраних представників влади та незалежно від території надати можливість волевиявлення мешканцям сходу, як і решті їхніх співвітчизників в інших частинах країни. До того ж, міжнародні організації різних рівнів, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи неодноразово висловлювалися, що місцеві вибори на сході України мають пройти на всіх підконтрольних Уряду територіях, акцентуючи, що ці вибори найважливіші для цих місцевих громад, ніж для будь-яких інших [14]. Разом з тим, парламентські і президентські вибори відбулися у 2014 та 2019 роках на території Донецької області

підконтрольній українській владі, попри всі занепокоєння, відповідно до чинного законодавства та без суттєвих порушень, що визнали в тому числі і міжнародні спостерігачі. Зокрема, у 2014 році ескалація конфлікту набувала більших обертів, але це не завадило забезпеченню волевиявлення населення, яке залишається політично активним і зацікавленим в майбутньому країни [11]. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи зазначив, що в цілому, міжнародні виборчі стандарти і основні свободи на проведених парламентських і президентських виборах у 2014 та 2019 роках дотримувалися, незважаючи на нестабільну політичну обстановку і переважні питання безпеки [14].

У селах, селищах, містах і областях, де чергові місцеві вибори 25 жовтня 2015 року не проводилися, каденція сільських, селищних, міських та обласних голів, а також виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад тривала понад десять років до чергових виборів 25 жовтня 2020 року, крім депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, а також депутатів Донецької та Луганської обласних рад, де вибори не відбувалися [15,16,17].

Проведення чергових виборів депутатів Донецької обласної ради на території Донецької області, підконтрольній українській владі у 2020 році мало б дати змогу забезпечити безперервність і повсюдність місцевого самоврядування, реалізувати виборчі права майже 1,5 млн виборців на території Донецької області, підконтрольній українській владі, на обрання нового складу Донецької обласної ради – єдиного представницького органу на обласному рівні, а також припинити у визначений законом спосіб повноваження депутатів Донецької обласної ради 6 скликання. Проте, враховуючи, що такі вибори не призначалися і не проводилися протягом 2014, 2015 та 2020 років, виникає питання щодо відповідності чинного законодавства реальному стану справ: яким чином та у який спосіб досі діють депутати Донецької

обласної ради шостого скликання та виконавчий апарат обласної ради, які в серпні 2014 року внаслідок з проведенням на території Донецької області антитерористичної операції, перемістились до підконтрольної українській владі території (м. Маріуполь Донецької області) і працюють до цього часу. З січня 2015 року більшість депутатів обласної ради через бойові дії, виїхала за межі області і не може зібратись для участі у сесіях. Проте на території Донецької області, підконтрольній українській владі, знаходиться близько 50 депутатів обласної ради, які продовжують працювати в округах, в режимі засідань робочих груп постійних депутатських комісій, беруть участь в комітетських, парламентських слуханнях, у підготовці пропозицій щодо законодавчого врегулювання проблемних питань виборців. Виконавчий апарат обласної ради, відповідно до ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює організаційне, правове, інформаційне забезпечення діяльності депутатів обласної ради VI скликання; взаємодіє з місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування області, Українською асоціацією районних та обласних рад в питаннях децентралізації та реформування місцевого самоврядування; співпрацює з Комітетами Верховної Ради України щодо удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, фактично виконавчий апарат та депутати Донецької обласної ради VI скликання з 2010 року й донині виконують повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», крім повноважень обласної ради, які реалізує Донецька обласна військово-цивільна адміністрація відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [18].

Слід зауважити, що на підставі аналізу Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (далі – Закон) в частині практичного застосування норми права на певній території, в ході дослідження була виявлена наступна тенденція. У первинній редакції Закону від 3 лютого 2015 року не передбачано у разі створення військово-цивільної адміністрації одночасного припинення повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчих органів та/або апарату, сільського, селищного, міського голови, всіх посадових та службових осіб

місцевого самоврядування, які працюють в раді, її виконавчих органах та/або апараті. Отже, створення відповідно до Указу Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, подібно як і Луганської, не мало юридичним наслідком припинення повноважень відповідної ради, її депутатського корпусу, виконавчого апарату та працівників. Подальші зміни цього Закону зумовили внесення певних коректив до зазначеної проблематики, однак з огляду на принцип незворотності дії законів у часі, а також відсутність у цих змінах прямих приписів щодо місцевих рад, повноваження яких у період до 20 лютого 2016 року почали виконувати військово-цивільні адміністрації, ситуація з нормативним регулюванням питань повноважності Донецької обласної ради шостого скликання та її виконавчого апарату, депутатського корпусу та працівників залишається фактично на рівні 2015 року. Невизначеним є і статус майна комунальної власності, що знаходиться на території підконтрольній українській владі, однак належить до комунальної власності територіальних громад, які на сьогодні перебувають на тимчасово окупованій території.

Що ж до статусу органів місцевого самоврядування населених пунктів місцевого та районного рівня, розвитку громад та територій, вдалося подолати певні недоліки у правовому полі стосовно взаємодії та функціонуванні оновлених інститутів влади в рамках реформи децентралізації влади. Так, розпорядженнями Кабінету Міністрів України №№ 707-р – 730-р від 12 червня 2020 року в Україні були визначені адміністративні центри та затверджені території територіальних громад. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» були утворені та ліквідовані райони, в тому числі і в зоні проведення антитерористичної операції, де відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення утворюються та діють військово-цивільні адміністрації, як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління.

Взагалі проблематика правового регулювання питань, щодо здійснення місцевого самоврядування військово-цивільними адміністраціями за умови припинення повноважень таких органів місцевого самоврядування в Донецькій та Луганській областях, організації і проведення виборів на підконтрольних Україні територіях, що межують з тимчасово окупованими частинами вказаних областей, статусу органів місцевого самоврядування, їх апаратів та посадових осіб, депутатів місцевих рад тощо неодноразово поставала в контексті законотворчої діяльності. Розроблено низку положень, в яких пропонується: передбачати додаткові повноваження військово-цивільних адміністрацій, утворювати в об'єднаних територіальних громадах військово-цивільні адміністрації у разі встановлення Центральною виборчою комісією неможливості забезпечити підготовку та проведення місцевих виборів на відповідних територіях, самоусунення депутатського корпусу; більш детально врегулювати питання звільнення керівників військово-цивільних адміністрацій населених пунктів; надати працівникам військово-цивільних адміністрацій, які не є військовослужбовцями, статус посадових осіб органів місцевого самоврядування. Окремі питання організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій впорядковані Законом України, водночас серед проблемних питань, які надав можливість врегулювати цей Закон, було припинення на території Донецької та Луганської областей повноважень і реорганізація як юридичних осіб понад ста місцевих рад, а також їх виконавчих органів, обраних у 2010 році, що мали аналогічну з обласним радам невизначеність [19].

Однак з огляду на практику застосування Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» доведено його недосконалість в умовах сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, через відсутність законодавчих норм врегулювання суспільних відносин, достатнього правового забезпечення питань утворення військово-цивільних адміністрацій, припинення повноважень органів місцевого самоврядування, дотримання трудових прав працівників цих органів та їх апаратів, збереження комунального майна, архівів, поточної документації, тощо. Також залишається поза зоною

уваги загострена проблема законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування Донецької області в умовах утворення військово-цивільних адміністрацій, зокрема проблема статусу та повноважень Донецької обласної ради.

Взагалі, військово-цивільна адміністрація розглядається нами як комплексний механізм державного управління, що застосовується для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках самоусунення влади в особливих умовах, як альтернатива загальноприйнятій системі управління, що не спрацьовує, стає неробочою та не виконує своїх функцій за будь-яких умов [8]. Військово-цивільна адміністрація – це багатофункціональний інструмент для забезпечення виконання законів України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про боротьбу з тероризмом», що на субрегіональному та регіональному рівнях покликаний здійснювати на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження згідно із чинним законодавством. У селах, селищах, містах – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх голів та інші повноваження [18]. З огляду на розроблений комплексний механізм державного управління людськими ресурсами у військово-цивільних адміністраціях Донецької та Луганської областей передбачено затвердження Порядку припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб там, де утворюються військово-цивільні адміністрації; розмежування повноважень між обласною радою та обласною військово-цивільною адміністрацією на певний період та врегулювання механізму передавання та повернення повноважень після припинення діяльності військово-цивільних адміністрацій; застосування єдиного підходу до виконання повноважень місцевого самоврядування на регіональному рівні [8]. Проте, як вбачається, його досконалість потребує доопрацювань, насамперед на законодавчому рівні. Залишилися

невирішені питання та виклики, що створюють бар'єри на шляху поточної взаємодії та здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особливим статусом, а саме:

у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено випадків саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування, що нівелює критерій для підстав створення військово-цивільних адміністрацій;

норми права не містять переліку випадків, коли місцеві ради або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них повноваження внаслідок їх фактичного невиконання;

відповідно до Закону не врегульована ситуація, коли виконавчі органи місцевої ради здійснюють свої повноваження і одночасно створюється військово-цивільна адміністрація населеного пункту. Не визначено, на підставі чого будуються взаємини цих органів, їх підпорядкованість;

відсутня норма права щодо розмежування повноважень районних, обласних рад та військово-цивільних адміністрацій.

В умовах децентралізації, окрім функцій та повноважень згідно із законодавством, військово-цивільна адміністрація набуває ознак органу місцевого самоврядування та стає механізмом децентралізації на цих територіях. Можна стверджувати, що реформа децентралізації пов'язана з необхідністю проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України. Щоб створити більш глибокий, гнучкий і якісний механізм для ефективного вирішення глобальних проблем в майбутньому, виникає потреба в узгодженості Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» з Конституцією України та законодавством про місцеве самоврядування. Ґрунтуючись на цьому, аналітичний огляд містить п'ять рекомендацій щодо вдосконалення подальшої роботи в області функціонування військово-цивільних адміністрацій:

нівелювати недоліки поточної взаємодії між Донецькою та Луганською обласними радами та військово-цивільними адміністраціями, затвердити взаємини цих органів, їх підпорядкованість.

ухвалити законодавче рішення щодо призупинення діяльності Донецької та Луганської обласних рад, їх виконавчого апарату та депутатського корпусу VI скликання, під час реалізації повноважень обласних військово-цивільних адміністрацій на цих територіях, до відкриття першої сесії новообраної обласної ради та втрати юридичної сили актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації в Донецькій та Луганській областях.

відновити роботу над законопроектом про «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, з урахуванням змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та планування громад і територій.

посилити якість децентралізаційних процесів на регіональному рівні шляхом напрацювання у правовому полі можливих врегулювань щодо статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях, що надасть можливість отримати успішні результати для громад на територіях з особливим статусом.

забезпечити нормативно-правове врегулювання правових механізмів місцевої демократії – регламентів рад та виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад, порядку консультацій із громадськістю, бюджету участі, для чого, зокрема, необхідно пришвидшити ухвалення законопроектів з цих питань.

Створення правових основ для діяльності усіма суб'єктами публічної влади в регіоні відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи управління через забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має на меті збалансування системи державного управління.

Висновки та напрями подальших досліджень. У дослідженні було розглянуто низку проблем щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій та їх взаємодії з іншими органами управління на відповідній території, висновки щодо

яких будуть корисні як для аналізу поточного стану справ, так і для керівництва процесом отримання практичного досвіду. Нормативне регулювання питань повноважності Донецької та Луганської обласних рад, працівників її виконавчого апарату та депутатів шостого скликання залишається, фактично, на рівні 2015 року і потребує належного правового вирішення. Відсутність безперервності здійснення публічної влади шляхом правонаступництва військово-цивільних адміністрацій щодо до раніше обраних місцевих рад, виконкомів цих рад та раніше утворених військово-цивільних адміністрацій тощо вказує на недосконалість процесу управління в державі. На сучасному етапі розвитку, в основу якого покладено глибоку політичну модернізацію суспільства й оновлення політико-правових інститутів державної влади, найважливішим є пошук оптимальних напрямів удосконалення правових інститутів і механізмів управління державою. На жаль, сьогодні реформа децентралізації здійснена тільки частково на базовому рівні місцевого самоврядування, а субрегіональний та регіональний рівень залишилися поза межами змін. Зміни в адміністративно-територіальному устрої України та розроблення пропозицій з просторового розвитку територіальних громад понукають до необхідності проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій в рамках реформи децентралізації. Втім, глобальні перетворення потребують правових доопрацювання та коректив. Отже, саме на стадії формування оновленого законодавства щодо місцевого самоврядування на регіональному рівні важливо передбачити усі можливі коливання системи управління задля можливості протидіяти сучасним загрозам, як політичним, так і соціальним, інформаційним, військовим та іншим. Це зумовило необхідність подальшого дослідження нормативно-правових засад, особливостей, принципів і змісту процесу управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій Донецької та Луганської областей.

Список використаних джерел

1. Там, де стріляють, місцеві вибори радять відкласти. *Радіо Свобода* : веб-сайт. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/27188514.html> (дата звернення: 03.09.2021).
2. Донецька обласна державна адміністрація, обласна військово-цивільна адміністрація : офіційний веб-сайт. URL : <https://dn.gov.ua/> (дата звернення: 03.09.2021).
3. Донецька обласна рада : офіційний веб-сайт. URL : <http://donbassrada.gov.ua/> (дата звернення: 03.09.2021).
4. Звернення Української асоціації районних та обласних рад до Президента України, голови Верховної Ради України та Прем'єр – міністра України стосовно проблем діяльності районних та обласних рад, їх вирішення, а також перспектив децентралізації вих. № П01-109/213 від 06 травн. 2021 р. : веб-сайт. URL : <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/%D0%97%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%9D.pdf> (дата звернення: 03.09.2021).
5. Чечель, А. Децентралізація на засадах збалансованого розвитку: шляхи подолання еколого-економічних проблем Донецької області. *Manager. Bulletin of Donetsk State University of Management*, 201). № 76 (3). С. 46.
6. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.
7. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції док. держ. упр. Войтович Р. В. та Ворони П. В. Київ, 2018. 475 с.
8. Зелінська Н. Є. Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади: дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, 2018. 228 с.
9. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
11. Центральна виборча комісія : офіційний веб-сайт. URL : <https://www.cvk.gov.ua> (дата звернення: 03.09.2021).
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
13. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1680-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
14. Chamber of Local Authorities 27th SESSION Strasbourg, 14-16 October 2014. *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи* : веб-сайт. URL : <https://rm.coe.int/observation-of-pre-term-local-elections-in-ukraine-25-may-2014-recomme/1680718f05> (дата звернення: 03.09.2021).
15. Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року : постанова Центральної Виборчої Комісії від 08 серп. 2020 р. № 161. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text> (дата звернення: 03.09.2021).
16. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування : лист від 12 листоп. 2015 р. №04-4/11-3868.
17. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році : постанова Верховної Ради України від 05 лип. 2020 р. №795-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text> (дата звернення: 03.09.2021).
18. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
19. Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій : Закон України від 17 груд. 2020 р. № 1120-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text> (дата звернення: 16.09.2021).

References

1. Tam, de striliaiut, mistsevi vybory radiat vidklasty [Where there is shooting, local elections are advised against holding]. *Radio Svoboda*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/27188514.html> [in Ukrainian].
2. Donetska oblasna derzhavna administratsiia, oblasna viiskovo-tsyvilna administratsiia. (2021). Ofitsiyni sait Donetskoï oblasnoï derzhavnoï administratsiï, oblasnoï viiskovo-tsyvilnoï administratsiï [Official website of the Donetsk Regional State Administration, the Regional Civil-Military Administration]. Retrieved from <https://dn.gov.ua/> [in Ukrainian].
3. Donetska oblasna rada (2021). Ofitsiyni sait Donetskoï oblasnoï radu [Official website of the Donetsk Regional Council]. Retrieved from <http://donbassrada.gov.ua/> [in Ukrainian].
4. Zvernennia Ukrainsoï asotsiatsiï raionnykh ta oblasnykh rad do Prezydenta Ukrainy, holovy Verkhovnoï Rady Ukrainy ta Premier – ministra Ukrainy stosovno problem diialnosti raionnykh ta oblasnykh rad, yikh vyrishennia, a takozh perspektiv detsentralizatsiï vykh. № P01-109/213 vid 06 travn. 2021 r. Retrieved from <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/%D0%97%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%9D.pdf> [in Ukrainian].
5. Chechel, A. (2017). Detsentralizatsiia na zasadakh zbalansovanoho rozvytku: shliakhy podolannia ekoloho-ekonomichnykh problem Donetskoï oblasti. [Decentralization based on balanced development: ways to overcome the environmental and economic problems of the Donetsk region] *Manager. Bulletin of Donetsk State University of Management*, 76(3), 46 [in Ukrainian].
6. Zhalilo Ya. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. (2019). Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektivu. Analitichna dopovid [Decentralization of Power: the Order of the Day for the Medium Term. Analytical research]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Voitovych R. V. , Vorona P. V.(2018). Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin : kolektyvna monohrafiia [Public Administration in the Context of Institutional Changes: Collective Monograph]. Kyiv [in Ukrainian].
8. Zelynska N. Ie. (2018) Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia liudskymy resursamy v systemi rehionalnoi vlady [Mechanisms of state management of human resources in the system of regional power]. *Candidate's thesis*. Instytut pidhotovky kadriv Derzhavnoi sluzhby zainiatosti [in Ukrainian].
9. Konstytutsiia Ukrainy : stanom na 1 veres. 2016 r. [Constitution of Ukraine from September 1, 2016] .*Verkhovna Rada Ukrainy. Kharkiv : Pravo* [in Ukrainian].
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. [Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine Retrieved from May 21, 1997, No. 280/97-VR]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
11. Tsentralna vyborcha komisiia. Ofitsiyni sait Tsentralnoi vyborchei komisii [Official website of the Central Election Commission]. Retrieved from <https://www.cvk.gov.ua> [in Ukrainian].
12. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 15 kvit. 2014 r. № 1207-VII. [Law of Ukraine On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine from April 15, 2014 No. 1207-VII] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> [in Ukrainian].
13. Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoï ta Luhanskoi oblasti : Zakon Ukrainy vid 16 veres. 2014 r. № 1680-VII. [Law of Ukraine On the special order of local self-government in certain areas of Donetsk and Lugansk regions from 16 Sept. 2014 No. 1680-VII.] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> [in Ukrainian].

14. Chamber of Local Authorities 27th SESSION Strasbourg, 14-16 October 2014 CPL(27)4FINAL 15 October 2014 *Konhres mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy*. [Official website of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe]. Retrieved from <https://rm.coe.int/observation-of-pre-term-local-elections-in-ukraine-25-may-2014-recomme/1680718f05> [in English].
15. Pro nemozhlyvist provedennia pershykh vyboriv deputativ okremykh silskykh, selyshchnykh, miskyykh rad Donetskoi i Luhanskoi oblasti ta vidpovidnykh silskykh, selyshchnykh, miskyykh holiv 25 zhovtnia 2020 roku : Postanova Tsentralnoi Vyborchoi Komisii vid 08 serp. 2020 r. № 161. [Resolution of the Central Election Commission On the impossibility of holding the first elections of deputies of individual village, settlement, city councils of Donetsk and Luhansk regions and the corresponding village, settlement, city chairmen on October 25, 2020: from August 08, 2020 №161]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text> [in Ukrainian].
16. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan derzhavnoho budivnytstva, rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia : lyst vid 12 lystop. 2015 r. №04-4/11-3868 [in Ukrainian].
17. Pro pryznachennia chervykh mistsevykh vyboriv u 2020 rotsi : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05 lyp. 2020 r. №795-IX. [The Supreme Council of Ukraine On the appointment of the next local elections in 2020, from July 5, 2020 №795-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text> [in Ukrainian].
18. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii : Zakon Ukrainy vid 03 liut. 2015 r. № 141-VIII. [Law of Ukraine On Civil-Military Administrations from February 03, 2015 No. 141-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> [in Ukrainian].
19. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro viiskovo-tsyvilni administratsii» shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan orhanizatsii ta diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii : Zakon Ukrainy vid 17 hrud. 2020 r. № 1120-IX. [Law of Ukraine On amendments to the Law of Ukraine "On civil-military administrations" to streamline certain issues of the organization and activities of civil-military administrations from 17 December. 2020 No. 1120-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text> [in Ukrainian].

THE STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN SOME TERRITORIES OF UKRAINE

Zelinska Natalia

Abstract. The article investigates the mechanism of the military-civil administration, as well as the interaction between the levels of government in certain territories of Ukraine. It discusses how this example improves or changes the understanding of the status of local government. On this basis, an assessment was made of whether civil-military administrations really ensure the enshrined right of territorial communities to local self-government. The problems of interaction of all state bodies in territories with a special status were investigated. The materials of the article contain scientifically substantiated information about the nature of the problems of regional councils in the territories of operation of the military-civil administrations of the Donetsk and Lugansk regions. The priorities and directions of solutions to this problem were proposed. Recommendations have been developed for optimizing the system of public administration in the functioning of civil-military administrations. The high-quality work of civil-military administrations, as a reserve mechanism of state administration, should ensure the implementation of the laws of Ukraine and the activities of local government bodies in Donetsk and Luhansk regions. The law needs to regulate relations in the field of labor, wages, labor legislation and other regulatory legal acts on labor law, collective agreements, agreements and the like. The imperfection of the Law of Ukraine "On Civil-Military Administrations" requires regulation in the activities of local self-government bodies. They are incapable of performing their functions where it became necessary to create new governance mechanisms, such as civil-military administration. Civil-military administrations in Donetsk and Luhansk regions, in the process of decentralization, acquire the characteristics of a local self-government body and become a mechanism of decentralization in these territories. The civil-military administrations are entrusted with the additional function of forming communities, forming a new territorial base. This is the need for scientific research, the purpose of which is to identify problems in local self-government in the territory of civil-military administrations. The relevance of the problems of regional councils in the territories of formation of military-civil administrations, analysis of the causes of their occurrence, development of methods for their elimination and optimization of the control system, can be the basis for conducting other scientific research.

Key words: local government bodies, administration, civil-military administration, elections, regional council, decentralization, regulations