

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 242.71

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.3>**Рижук Ю. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теоретичної юриспруденції

Юридичного інституту

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

**Анотація.** Стаття присвячена питанням забезпечення прав людини органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. У роботі розкривається конституційні основи місцевого самоврядування та їх роль у забезпеченні прав людини. Зазначається, що Конституцією України закріплено, що людина, її життя та здоров'я, честь та гідність визнаються головною соціальною цінністю. Права та свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави та не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. У роботі названо вичерпний перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. В дослідженні аргументовано, що з урахуванням сучасної парадигми конституційного права та в умовах правового режиму воєнного стану, забезпечення основоположних прав людини здійснюється органами місцевого самоврядування та набуває особливого значення. Окрема увага у роботі приділена питанню забезпечення та реалізації права на інформацію в контексті безпеки членів територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні. Запропоновано ключові напрями функціонування органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав людини. У статті розкрито основні аспекти наступних напрямів функціонування: співпраця з військовими адміністраціями та командуванням щодо порядку роботи та виконання окремих повноважень; забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та функціонування органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях.

В межах названих сфер виділено базові види прав людини, які забезпечуються органами місцевого самоврядування. Так, співпраця з військовими адміністраціями та командуванням щодо порядку роботи та виконання окремих повноважень передбачає забезпечення рівності конституційних прав і свобод, права на життя та права на недоторканість, а також забезпечення безпеки шляхом реалізації права на інформацію. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб пов'язується в першу чергу із забезпеченням реалізації права на соціальний захист та права на житло (це право в першу чергу стосується внутрішньо переміщених осіб, але не обмежується у забезпеченні, за потреби, і членам територіальної громади). Функціонування органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях в першу чергу стосується забезпечення права на життя та забезпечення безпеки.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, воєнний стан, права людини, забезпечення прав, повноваження.*

**Ryzhuk Yu. M. Provision of human rights by local self-government bodies under martial law**

**Abstract.** The article is devoted to issues of ensuring human rights by local self-government bodies under martial law. The work reveals the constitutional foundations of local self-government and their role in ensuring human rights. It is noted that the Constitution of Ukraine stipulates that a person, his life and health, honor and dignity are recognized as the main social value. Human rights and freedoms determine the content and direction of the state's activities and cannot be limited, except in cases provided for by the Constitution of Ukraine. The work contains an exhaustive list of rights and freedoms that cannot be restricted under conditions of war or state of emergency. In the research it is argued that taking into account the modern paradigm of constitutional law and under the conditions of the legal regime of martial law, the provision of fundamental human rights is carried out by local self-government bodies and acquires special importance. Particular attention in the work is paid to the issue of ensuring and implementing the right to information in the context of the security of members of territorial communities in the conditions of martial law in Ukraine. The key directions of the functioning of local self-government bodies regarding the provision of human rights are proposed. The article reveals the key aspects of the following areas of

operation: cooperation with military administrations and command regarding the order of work and the execution of certain powers; ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons and the functioning of local self-government bodies in the temporarily occupied territories.

Key types of human rights, which are ensured by local self-government bodies, are highlighted within the named spheres. Thus, cooperation with military administrations and command regarding the procedure of work and the execution of certain powers involves ensuring the equality of constitutional rights and freedoms, the right to life and the right to integrity, as well as ensuring security through the implementation of the right to information. Ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons is primarily connected with ensuring the realization of the right to social protection and the right to housing (this right primarily concerns internally displaced persons, but is not limited to ensuring, if necessary, also members of the territorial community). Functioning of local self-government bodies in the temporarily occupied territories primarily concerns the provision of the right to life and security.

*Key words:* local self-government, martial law, human rights, ensuring rights, powers.

**Постановка проблеми.** Органи місцевого самоврядування функціонують на принципах самостійності та невтручання держави у їх діяльність у питаннях, що віднесені до компетенції місцевого самоврядування. Відтак, забезпечення прав членів територіальної громади знаходяться у віданні органів місцевого відповідної територіальної громади. В той же час, з введенням воєнного стану виникають ряд питань щодо реалізації забезпечення прав людини в діяльності органів місцевого самоврядування в межах громад, які знаходяться на території України, з урахуванням особливостей, пов'язаних з громадами у районах бойових дій, на тимчасово окупованих та оточених територіях, а також з забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб.

**Стан дослідження** цієї проблематики є надзвичайно широким та стосується різних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування, в умовах правового режиму воєнного стану в тому числі. Серед науковців та практиків можна виділити наступних: О. Батанова, М. Баймуратова, А. Миколюка, Л. Лагуту, членів правової групи Офісу підтримки децентралізації Мінрегіону та інших, що підкреслює надзвичайну актуальність обраної тематики дослідження.

**Метою статті** є виокремлення ключових особливостей щодо забезпечення органами місцевого самоврядування основних прав людини в умовах воєнного стану з урахуванням викликів, які динамічно змінюються.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування в Україні визнається та гарантується та розуміється як здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та

законів України. В той же час, територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – може здійснювати місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

Визнання Конституцією України людини, не залежно від її правового зв'язку із державою, а також життя людини та її здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю виявляє важливу закономірність того, що потреби та забезпечення можливостей людини є головною метою функціонування держави. Так, права та свободи людини та громадянина є основоположним принципом діяльності правової соціальної демократичної держави, відповідно, і органів місцевого самоврядування, саме тому Конституцією України передбачено вичерпний перелік прав і свобод людини та громадянина, які не можуть бути обмежені і в умовах воєнного або надзвичайного стану. До таких прав і свобод людини і громадянина віднесено: рівність конституційних прав і свободи та рівність перед законом (стаття 24); право на громадянство і на його зміну (стаття 25); право на життя (стаття 27); право на повагу до своєї гідності (стаття 28); право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (стаття 40); право на житло (стаття 47); право на шлюб та рівність прав і обов'язків у шлюбі та сім'ї (стаття 51); рівність прав дітей, незалежно від походження (стаття 52); право на судовий

захист (стаття 55); право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56); право знати свої права і обов'язки (стаття 57); гарантування, що закони та інші нормативно-правові акти не матимуть зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (стаття 58); право на професійну правничу допомогу (стаття 59); право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (стаття 60); гарантія неможливості бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (стаття 61); презумпція невинуватості (стаття 62); гарантування ненастання відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (стаття 63). Відповідно, щодо прав і свобод людини і громадянина, які не зазначено вище, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження із зазначенням строку дії таких обмежень.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина деталізуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та виходять із основних принципів місцевого самоврядування: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Забезпеченість належного функціонування місцевого самоврядування здійснюється відповідною структурою (системою) місцевого самоврядування, яка включає в себе: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси тери-

торіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [3], в Україні було введено воєнний стан, на період дії якого можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а органам місцевого самоврядування було покладено обов'язок утворити ради оборони для забезпечення сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [4] передбачає, що органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану продовжують здійснюють свої повноваження, надані їм Конституцією України та іншими законами України, а також спільно з військовим командуванням, Міністерством внутрішніх справ України та іншими органами виконавчої влади, повинні забезпечити усі необхідні заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Правовий режим воєнного стану від органів місцевого самоврядування, з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вимагає виконання додаткових функцій, серед яких можна визначити наступні напрями, погоджуючись з А. Миколоюком, співпраця з військовими адміністраціями та командуванням щодо порядку роботи та виконання окремих повноважень; забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та функціонування органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях [5]. В той же час, зазначені напрями носять загальний характер та передбачають різні способи забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які реалізуються у процесі реалізації відповідних завдань органами місцевого самоврядування.

Так, співпраця з військовими адміністраціями та військовим командуванням, в першу чергу, стосується забезпечення системи основоположних прав і свобод людини і громадянина, оскільки така співпраця дозволила організацію оборони відповідних населених пунктів, а також оперативне інформування населення. Зокрема, це стосується забезпеченні таких

основних прав і свобод людини і громадянина, як: право на життя та особисту недоторканність; право на інформацію; право знати свої права і обов'язки. В той же час, право на інформацію, в контексті збирання та поширення, яке гарантоване статтею 34 Конституції України, в умовах правового режиму воєнного стану, обмежено у зв'язку із забезпеченням національної безпеки. Відповідно до статті 114-2 Кримінального кодексу України (зміни згідно із Законом № 2178-IX від 01.04.2022) встановлено кримінальну відповідальність за несанкціоноване поширення інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану [6]. Органи місцевого самоврядування, спільно з військовими адміністраціями та військовим командуванням, виконують функції щодо оповіщення населення про поточну ситуацію у регіонах, в той же час, органам місцевого самоврядування Асоціацією міст України було рекомендовано на час воєнного стану інформацію у форматі відкритих даних, особливо щодо земельних ділянок, містобудівну документацію закрити (прибрати із сайтів) та не викладати оновлену [7]. Такий підхід забезпечує необхідну безпеку в умовах воєнного стану, в той же час, в умовах правового режиму воєнного стану, акти органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не потребують обов'язкового оприлюднення, відповідно Закону України «Про доступ до публічної інформації» на підставі пункту 10 статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4], а, відповідно до пункту 5 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим [8]. Забезпечення цього права передбачене також Кодексом цивільного захисту України, який закріплює у статті 21, що громадяни мають право на отримання інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору

та слуху формі [9]. Можемо зробити висновок, що правове забезпечення реалізації права на інформацію в умовах воєнного стану направлене на забезпечення рівня необхідної безпеки пересічному громадянину та недопущення використання інформації на шкоду оборонювальних та захисних заходів.

Забезпечення органами місцевого самоврядування основоположних прав і свобод людини і громадянина в умовах правового режиму воєнного стану слід пов'язувати також із реалізацією ними положень Закону України «Про основи національного спротиву» в контексті утворення та функціонування добровільних формувань територіальних громад (створення для них відповідних умов, будівництва блокпостів та інших захисних споруд) та добровільних формувань цивільного захисту, а також забезпечення роботи сил цивільного захисту та комунальних аварійно-рятувальних служб [10]. Основними завданнями, відповідно до даного Закону, щодо захисту населення в межах компетенції органів місцевого самоврядування визначено: оповіщення про загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а також інформування у сфері цивільного захисту; укриття населення у фонді захисних споруд цивільного захисту та організація евакуація населення, у випадку необхідності.

Особливо важливим є напрям роботи, який забезпечують, в межах своєї компетенції, органи місцевого самоврядування – це забезпечення права на житло, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене в умовах воєнного або надзвичайного стану. Держава гарантує громадянам, що тим з них, хто потребуватиме соціального захисту, житло буде надане державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату. Під громадянами, які потребують саме такого соціального захисту розуміємо внутрішньо переміщених осіб, які, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначаються, як громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті

або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [11]. На органи місцевого самоврядування, відповідно до даного Закону, також покладено обов'язок щодо створення необхідних умов задля забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на отримання комунальних послуг.

Житловий кодекс України визначає, що до жилих приміщень з фондів житла для тимчасового проживання відносяться жилі приміщення, пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання. Право на надання такого приміщення мають ті громадяни, які втратили житло внаслідок звернення стягнення на жилі приміщення та особи, яких визнано біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту, а також громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення [12].

Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання [13] передбачає провадження діяльності органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, в межах компетенції яких знаходяться питання щодо формування фондів житла для тимчасового проживання та надання у користування таким тимчасовим житлом. Так, відповідно до п. 4 даного Порядку, фонди житла для тимчасового проживання формуються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, Київською і Севастопольською міськдержадміністраціями шляхом: будівництва нового житла; реконструкції існуючих житлових будинків та гуртожитків, а також переобладнання нежитлових будинків у житлові; передачі житла у комунальну власність; придбання житла. Питання надання у користування таким тимчасовим житлом знаходиться у віданні органів місцевого самоврядування.

Окрім зазначених вище повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [11] на органи місцевого самоврядування

покладено наступні повноваження щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, зокрема: інформування місцевих державних адміністрацій про можливі місця і умови для тимчасового проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; вирішення питань щодо набуття прав на земельну ділянку із земель комунальної власності; забезпечення надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про внутрішньо переміщених осіб, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті; забезпечення влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності; забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; організують роботу з виявлення дітей, переміщених без супроводження батьків, інших законних представників, здійснюють заходи щодо встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштування таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини.

В межах третього напрямку функціонування органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав членів територіальної громади на тимчасово окупованих територіях, то можна звернутися до рекомендацій, які були сформульовані Г. Лагутою, та зводяться до того, що сільський, селищний, міський голова зобов'язаний: по-перше, організувати забезпечення мешканців громади послугами критичної інфраструктури; по-друге, вилучити під особисте зберігання печатки та електронні підписи посадових осіб відповідної ради, а також знищити документи з особовими даними працівників апарату ради, виконкому та комунальних підприємств; по-третє, публічно заявити про підтримку Збройних Сил України та прагнення до перемоги України; по-четверте, не допустити жодної залежності від ворога, в тому числі захоплення в полон себе чи інших членів родини [14]. Запропонований алгоритм передбачає забезпечення основних прав людини щодо безпеки, які мають забезпечуватися згідно із Конституцією України.

Реформа децентралізації, яка була розпочата ще у 2014 році зі схваленням Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [15], сьогодні дозволила функціонувати місцевому самоврядуванню в умовах правового режиму воєнного стану та бути спроможним вирішувати питання, що віднесено законодавством до його відання, та у співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням виконувати обов'язки по забезпеченню прав людини в межах відповідних територій.

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що особливого значення в про-

цесі забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах правового режиму воєнного стану набувають такі права людини як: рівність конституційних прав і свобод, право на життя, право на недоторканість, забезпечення безпеки шляхом реалізації права на інформацію, право на соціальний захист та право на житло (як членів територіальної громади, так і внутрішньо переміщених осіб), які забезпечуються цілою низкою правових та організаційних заходів, що провадяться органами місцевого самоврядування з метою реалізації передбачених законодавством повноважень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (дата оновлення 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 21.11.2022).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 21.11.2022).
3. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/64/2022> (дата звернення 21.11.2022).
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2005 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення 21.11.2022).
5. Миколук А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. № 2 (2022). С. 67–73. URL: <https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/205/192> (дата звернення 21.11.2022).
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення 21.11.2022).
7. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14615> (дата звернення 21.11.2022).
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (дата звернення 21.11.2022).
9. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17> (дата звернення 21.11.2022).
10. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1702-20> (дата звернення 21.11.2022).
11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1706-18> (дата звернення 21.11.2022).
12. Житловий кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5464-10> (дата звернення 21.11.2022).
13. Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/422-2004-%D0%BF> (дата звернення 21.11.2022).
14. Як діяти місцевій владі в умовах окупації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14817> (дата звернення 21.11.2022).
15. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80> (дата звернення 21.11.2022).