

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2024.6>*І. С. Яковець**orcid.org/0000-0002-1022-3115**доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
керівник центру правового забезпечення розвитку науки і технологій
Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності
Національної академії правових наук України*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ДЕЯКІ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Постановка проблеми. З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 р. Україна зіткнулась з новими викликами: забезпечення прав і свобод громадян, збереження конституційних засад місцевого самоврядування, основних форм локальної демократії тощо. В українському парламенті суб'єктами законодавчої ініціативи були зареєстровані десятки законопроектів, як реагування на нагальні потреби суспільства, зокрема: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 р. Відповідно до Закону були передбачені механізми та інструменти реагування на діяльність антиукраїнських, колабораціоністських політичних партій. Серед законодавчих ініціатив законопроекти: № 7318 від 26.04.2022 р., № 7318-1 від 05.05.2022 р., № 7362 від 10.05.2022 р., № 7476 від 20.06.2022 р.; їх аналізу з метою виділення основних потенційних ризиків та надання деяких пропозицій, які важливо враховувати, і присвячено дослідження. В умовах воєнного стану поряд із захистом суверенітету та територіальної цілісності держави, у пріоритеті правового забезпечення мають залишатися конституційні засади місцевого самоврядування, форми локальної демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти функціонування місцевого самоврядування розкривають у наукових роботах: М. Баймуратов, Т. Бельська, Я. Ваніна, І. Дегтярьова, М. Іжа, К. Колесникова, О. Копиленко, Т. Костюк, І. Куян, Н. Лікарчук, С. Попов, С. Пінчук, Х. Приходько, А. Пухтецька, С. Сergyгін, О. Скрипнюк, О. Соснін, В. Стрельцов, В. Толкованов, О. Федорчак, В. Цветков, О. Червякова, В. Шаповал, М. Юрченко, О. Ярмиш та інші вчені.

Метою дослідження є: аналіз деяких законодавчих ініціатив, зареєстрованих у парламенті, як реагування на виклики часу; виділення основних потенційних ризиків та надання про-

позицій, які важливо враховувати, розробляючи законодавчі новели в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Основного Закону України: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, зазначено у статті 5. У статті 6 закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В державі визнається та гарантується місцеве самоврядування (стаття 7); і діє принцип верховенства права (стаття 8). Такими є конституційні засади, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в Україні [1].

З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 р. Україна зіткнулась з новими викликами: захисту суверенітету та територіальної цілісності держави; а з уведенням воєнного стану [2] – забезпечення конституційних засад місцевого самоврядування, принципів: народовладдя, законності, колегіальності; основних форм локальної демократії. Викликом є і забезпечення основоположень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів недопущення привілеїв чи обмежень за ознаками політичних та інших переконань відповідно до частини 2 статті 14 Конституції України, положень Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [3] з метою збереження конструктивної взаємодії органів влади та суспільства.

За таких умов значення набуває депутатський склад органів місцевого самоврядування. Отже, збройна агресія Російської Федерації стала початком розгляду Верховною Радою України низки законопроектів, спрямованих на перегляд діяльності політичних інституцій та місцевого самоврядування.

Серед перших ухвалених документів був Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони полі-

тичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 р. [4]. Зазначеним актом був закріплений механізм реагування на діяльність антиукраїнських, колабораціоністських політичних партій. Міністерство юстиції України було посилено повноваженнями щодо звернення до суду у спеціально визначеному порядку.

У Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від засновників та членів антиукраїнських політичних партій», реєстр. № 7318 від 26.04.2022 р. [5]. Законопроектом передбачається внесення змін до Виборчого кодексу України та Закону України «Про очищення влади», як зазначають розробники, з метою створення умов для очищення влади від засновників та членів низки політичних партій. Серед основних новел: заборона обіймати посади особам, щодо яких здійснюється процедура очищення влади (люстрація) протягом десяти років, які були засновниками або членами таких політичних партій.

Варто зазначити і проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від проросійських політичних партій», реєстр. № 7318-1 від 05.05.2022 р. [6], який було розроблено, як зазначають автори, з метою зміцнення національної ідеї, державності та відновлення довіри до влади, створення умов для побудови нової системи органів влади у відповідності до європейських стандартів. Законопроект спрямований на поширення проведення процедури очищення влади від осіб, які були засновниками, членами депутатської фракції, групи у Верховній Раді України, членами депутатської фракції, групи в районній та/або обласній раді, членами депутатської фракції, групи в сільській, селищній, міській, районній у місті раді, осіб, які були обрані та працювали на керівних посадах політичних партій, як зазначено у супровідних документах.

З метою недопущення системного використання інструментів та засобів для дискредитації української влади, просування у суспільстві проросійських наративів було розроблено і зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призупинення здійснення повноважень членами (депутатами) представницьких органів влади і обраними посадовими особами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» реєстр. № 7362 від 10.05.2022 р. [7].

Внесенням змін до Законів України: про правовий режим воєнного стану; про Раду національної безпеки і оборони України; про місцеве самоврядування в Україні; про статус депутатів місцевих рад та інші, законопроектом №7362 передбачається створити правові підстави та

механізми для тимчасового, на час дії воєнного стану, призупинення здійснення повноважень:

- депутатами місцевих рад, обраними за виборчими списками, що були сформовані політичними партіями, або в одномандатних виборчих округах з висунанням як кандидатів партіями, діяльність яких призупинена згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України;

- народними депутатами, депутатами місцевих рад, об'єднаними в депутатські фракції, що сформовані політичними партіями, діяльність яких відповідно призупинена;

- сільськими, селищними, міськими головами, кандидатури яких були висунуті такими партіями.

Кабінетом Міністрів України був розроблений і зареєстрований ще один проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад», реєстр. № 7476 від 20.06.2022 р. [8]. Зазначеним законопроектом пропонується внесення змін до Законів України: про місцеве самоврядування в Україні; про статус депутатів місцевих рад; про військово-цивільні адміністрації; про правовий режим воєнного стану на виконання підпункту 1 пункту 2 Прикінцевих положень Закону України від 03.05.2022 № 2243-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій».

Аналіз зазначених законодавчих ініціатив: № 7318 від 26.04.2022 р., № 7318-1 від 05.05.2022 р., №7362 від 10.05.2022 р., № 7476 від 20.06.2022 р., зареєстрованих у парламенті, дозволяє узагальнити та виділити декілька основних потенційних ризиків для функціонування місцевого самоврядування, сформулювати пропозиції, які, на нашу думку, заслуговують уваги. Зазначимо, що такі законодавчі ініціативи є результатом російської агресії і реагуванням на потреби українського суспільства. Разом із тим, надаючи пропозиції щодо припинення повноважень депутатів місцевих рад у зв'язку з заборонаю діяльності політичної партії з антиукраїнською ідеологією, суб'єктам законодавчої ініціативи важливо враховувати:

- положення Конституції України, якими закріплені гарантії місцевого самоврядування в Україні;

- принципи верховенства права, не допущення привілеїв чи обмежень за ознаками, політичних та інших переконань;

- положення Законів України: про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні; про статус депутатів місцевих рад;

- особливості правового статусу депутатів місцевих рад, зокрема: стосовно того, що депутат місцевої ради є представником інтересів тери-

торіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправним членом місцевої ради;

– положення щодо відповідальності депутата місцевої ради перед виборцями свого округу і підзвітності їм, тобто передбачена персональна відповідальність за здійснення депутатських повноважень у виборчому окрузі.

Беручи до уваги, що чинним законодавством України також передбачено обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України в умовах воєнного чи надзвичайного стану (стаття 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), рішення щодо вищевказаних законопроектів мають бути виваженими та об'єктивними.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене необхідно зазначити, забезпечення конституційних засад місцевого самоврядування є одним із важливих завдань України в умовах збройної агресії Російської Федерації. Народ є єдиним джерелом влади в Україні, він здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, як передбачено в Основному Законі. Збереження конституційних засад місцевого самоврядування в умовах воєнного стану забезпечується завдяки адаптації повноважень органів місцевого самоврядування; належному нормативному регулюванню; конструктивній взаємодії влади з територіальними громадами, громадськими інституціями, громадянами. Запропоновані новели законопроектів заслуговують уваги, мають бути виваженими та об'єктивними, не містити ризиків для функціонування органів місцевого самоврядування, загалом форм локальної демократії.

Література

1. Конституція України: станом на 3 верес. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 03.05.2022 р. № 2243-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2243-20#Text>
5. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від засновників та членів антиукраїнських політичних партій», реєстр. № 7318 від 26.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39484>
6. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від проросійських політичних партій», реєстр. № 7318-1 від 05.05.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39542>

7. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призупинення здійснення повноважень членами (депутатами) представницьких органів влади і обраними посадовими особами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» реєстр. №7362 від 10.05.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39570>

8. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад», реєстр. № 7476 від 20.06.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39839>

Анотація

Яковець І. С. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: деякі законодавчі ініціативи. – Стаття.

У статті досліджуються потенційні ризики для функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в аспекті останніх законодавчих ініціатив. Зазначено, що з початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації в українському парламенті суб'єктами законодавчої ініціативи були зареєстровані десятки законопроектів як реагування на нагальні потреби суспільства, зокрема: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 р. Актом передбачені механізми та інструменти реагування на діяльність антиукраїнських, колабораціоністських політичних партій. Серед законодавчих ініціатив також законопроекти: № 7318 від 26.04.2022 р., № 7318-1 від 05.05.2022 р., № 7362 від 10.05.2022 р., № 7476 від 20.06.2022 р. Їх аналіз, виділення основних потенційних ризиків та надання пропозицій, які важливо враховувати, розробляючи законодавчі новели в умовах воєнного стану, і є метою дослідження.

Наукова новизна статті полягає у формулюванні пріоритетів правового забезпечення засад місцевого самоврядування, функціонування основних форм локальної демократії в умовах воєнного стану.

Аналіз законодавчих ініціатив, зазначених вище, дозволив узагальнити декілька потенційних ризиків та сформулювати пропозиції для врахування: положення Конституції України, якими закріплені гарантії місцевого самоврядування в Україні; принципи верховенства права, не допущення привілеїв чи обмежень за ознаками, політичних та інших переконань; положення законів України: про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні; про статус депутатів місцевих рад; особливості правового статусу депутатів місцевих рад, зокрема: стосовно того, що депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправним членом місцевої ради; положення щодо відповідальності депутата місцевої ради перед виборцями свого округу і підзвітності їм, тобто персональної відповідальності за здійснення депутатських повноважень у виборчому окрузі.

Результати дослідження автор підсумовує висновком, що збереження конституційних засад місцевого самоврядування в умовах воєнного стану забезпечується завдяки адаптації повноважень органів місцевого самоврядування, належному нормативному регулюванню та конструктивній взаємодії влади з територіальними громадами, громадськими інституціями і громадянами. Запропоновані новели законопроектів заслуговують уваги, але мають бути вива-

женими та об'єктивними, не містити ризиків для функціонування органів місцевого самоврядування, загалом форм локальної демократії.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, локальна демократія, політичні партії, суб'єкти законодавчої ініціативи, законодавство.

Summary

Yakovets I. S. Local self-government under martial law: some legislative initiatives. – Article.

The article examines the potential risks for the functioning of local self-government under martial law in the context of recent legislative initiatives. It is noted that since the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation, dozens of bills have been registered in the Ukrainian Parliament by the subjects of legislative initiative as a response to the urgent needs of society, in particular: “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Prohibition of Political Parties” No. 2243-IX of 03.05.2022. The act provides for mechanisms and tools to respond to the activities of anti-Ukrainian, collaborationist political parties. Legislative initiatives include draft laws: No. 7318 of 26.04.2022, No. 7318-1 of 05.05.2022, No. 7362 of 10.05.2022, No. 7476 of 20.06.2022; their analysis, identification of the main potential risks and proposals that are important to consider when developing legislative innovations under martial law are the purpose of the study.

The scientific novelty of the article lies in the formulation of priorities for legal support of the

principles of local self-government and functioning of the main forms of local democracy under martial law.

The analysis of the legislative initiatives mentioned above allowed us to summarize several potential risks and formulate proposals for consideration: the provisions of the Constitution of Ukraine, which enshrine guarantees of local self-government in Ukraine; the principles of the rule of law, non-discrimination on the basis of privileges or restrictions on political and other beliefs; the provisions of the laws of Ukraine: on the principles of preventing and combating discrimination in Ukraine; on the status of local council deputies; peculiarities of the legal status of local council deputies, in particular: that a local council deputy is a representative of the interests of the territorial community, voters of his/her constituency and an equal member of the local council; provisions on the responsibility of a local council deputy to the voters of his/her constituency and accountability to them, i.e. personal responsibility for the exercise of deputy powers in the constituency.

The author summarizes the results of the study by concluding that the preservation of the constitutional principles of local self-government under martial law is ensured through the adaptation of the powers of local self-government bodies, proper regulatory regulation and constructive interaction of the authorities with territorial communities, public institutions and citizens. The proposed novelties of the draft laws deserve attention, but they should be balanced and objective, and should not contain any risks to the functioning of local governments and local democracy in general.

Key words: local self-government, local self-government bodies, local democracy, political parties, subjects of legislative initiative, legislation.