

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.11>*О. П. Заставна*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Під час бойових дій деякі населені пункти України були тимчасово окуповані росією. Сьогодні ситуація по всій Україні змінюється щогодини і потрібно бути готовим до найнебезпечніших умов праці. Війна змінює всі правила і норми, ставить перед нами нові виклики, викликає серію кризових явищ, які серйозно ускладнюють функціонування держави. Не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування, відповідальних за забезпечення потреб населення громади. Ефективність яких залежить від життєздатності громади в умовах військової агресії. Ситуація, в якій опинилася наша країна, є безпрецедентною в сучасному світі. Ворог вдався до абсолютно нелюдських засобів. Проте потрібно знайти в собі сили зберегти холонокровність і діяти в межах чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування органів місцевого самоврядування стало предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: О. Батанова, Л. Бориславського, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Євтушенка, В. Кампо, Н. Камінської, В. Куйбіди, І. Козюри, В. Наконечного, А. Некряча, Р. Плюща, Ю. Панейко, Б. Руснака, Ж. Зіллера, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, Л. Штейна, В. Лешкова та інших.

Мета статті полягає у формуванні концептуально значущого уявлення про особливості функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, які можуть стати основою для удосконалення діючого законодавства, а також правозастосовної діяльності у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Уроки децентралізації та досвід подолання кризових ситуацій під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти державу та самоврядування, коли в перші години масштабної війни в Україні було введено воєнний стан і життя всіх українців одночасно змінилося. [1] Після вторгнення збройних сил російської федерації було видано Указ Президента України, щодо створення та організації рад оборони при місцевих державних адміністраціях, та органах місцевого самоврядування. Першочергове завдання – максимально підтримати та сприяти військовому командуванню у впровадженні та реалізації заходів, спрямованих на забезпечення заходів захисту правової системи в умовах воєнного стану. Окремо регулюється створення військово-цивільних адміністрацій на території де велися активні бої. Це дозволило органам місцевого самоврядування реорганізувати та продовжити свою роботу [2, с. 27].

Відповідно до частини 2 статті 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані їм Конституцією України та законами Украї-

ни. Спільно з Міністерством внутрішніх справ України, іншими адміністративними органами та органами місцевого самоврядування військове управління має забезпечити виконання заходів і повноважень, передбачених законодавством для забезпечення оборони України, захисту безпеки народу та національних інтересів. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування України» передбачає виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень місцевих рад.

Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 78 Закону повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: «...

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

3) передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану».

При цьому в умовах воєнного стану заборонено проведення будь-яких референдумів, у т.ч. й щодо припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування...» [4]

Отже, у разі неможливості проведення пленарного засідання на тимчасово окупованій території України, особливо через загрозу їхньому життю чи безпеці, представникам місцевих рад достатньо утриматися від участі в роботі місцевих рад та діяльності робочих органів місцевих рад. [5, с. 65] При цьому Президент України може призначити військове керівництво населених пунктів, якщо це дозволяє законодавство та поточні обставини. Але у випадку з воєнним станом це можна кваліфікувати як злочин з боку депутата щодо прийняття завідомо незаконного рішення.

Закон також містить вичерпний перелік обставин, за яких повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково. [4]

Відповідно до частини 1 ст. 78 Закону, це можливо у випадках: «...1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;

2) припинення його громадянства;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3-1) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

3-2) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

4) відкликання з посади за народною ініціативою;

5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

6) його смерті...» [4]

Зрозуміло, що за даних обставин актуальним будуть випадки звернення голів громад із заявою про дострокове припинення повноважень або смерть голови громади. Тоді повноваження сільського, селищного, міського голови вважатимуться припиненими з дня прийняття радою відповідного рішення (п. 1 ч. 11 ст. 78 Закону). Таким чином, «добровільне усунення» («самостійна «відставка») сільських, селищних, міських голів, їх представників та секретарів комісій не відповідає вимогам законодавства. Не допускається проведення референдуму щодо дострокового припинення повноважень голів громад або їх повноважень за ініціативою народу в умовах воєнного стану.

Якщо сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію чи закони України, права і свободи громадян, припинення його повноважень здійснюється за рішенням суду. Тож, незважаючи на всі можливі емоції та цілком зрозуміле людське обурення, намагаймося уникати посилення протиправної поведінки. Саме наша повага до законності та верховенства права відрізняє нас від окупантів.

Однак, у випадку, якщо голова громади переходить на бік ворога, зокрема й ризикуючи своїм життям або життям своїх рідних чи близьких, виконувати незаконні накази таких посадових осіб заборонено.

Також повноваження сільського, селищного чи міського голів можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до ч. 5 ст. Статтею 50 Закону передбачено, що повноваження секретарів сільських, селищних, міських рад можуть бути припинені достроково за рішенням відповідної ради. Тому «самостійна відставка» секретаря також не законна. Щодо інших посадових осіб місцевого самоврядування. Як зазначено у ч. 1 ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», [6] крім загальних підстав, встановлених Кодексом законів про працю, служба в органах місцевого самоврядування припиняється в порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у разі:

«...порушення посадовою особою місцевого самоврядування присяги; порушення умов реалізації права на службу в ОМС;

виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в ОМС; досягнення посадовою особою граничного віку перебування на службі в ОМС.

Таким чином, посадовці ОМС станом на зараз можуть звільнитися з посад за власним бажанням або за рішенням відповідного керівника, у тому числі у зв'язку із невиконанням своїх посадових обов'язків або переходом на бік ворога, що є порушенням Присяги. Звільнення таких представників не увільняє їх від кримінальної та іншої відповідальності, у разі наявності у їхніх діях ознак злочинів...» [4]

При цьому ми не рекомендуємо вдаватися до масових звільнень виключно з міркувань безпеки. Зручніше, якщо фізична робота неможлива, оголосити відпустку і відправити всіх працівників додому. У разі потреби (можливо) керівники відповідних органів місцевого самоврядування зможуть викликати працівників на ро-

боту для виконання певних завдань. [7] У разі наявності такої можливості посадові та службові особи органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій повинні виконувати свої статутні обов'язки, визначені законодавством [8].

Тому всі дії, спрямовані на забезпечення життєдіяльності громади, необхідно виконувати, якщо це безпечно для життя працівників. Умисне невиконання плану підірвало б обороноздатність країни та сприяло підривної діяльності проти України.

Між тим, згідно з ч. 4 ст. 111-1 Кримінального кодексу України передає матеріальні ресурси незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованих територіях, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора, та/або провадить господарську діяльність у співпраці з державою-агресором. Незаконні органи влади, утворені на тимчасово окупованих територіях, у тому числі утворені окупаційною владою держави-агресора, вважаються колабораційною діяльністю. Таким чином, добровільна співпраця нинішнього працівника місцевої влади чи державного підприємства з фальшивим «мером», «комендантом» чи «режимом», встановленими окупаційними силами, а також безпосередня співпраця з силами вважатиметься злочином. Це стосується не тільки посадових осіб, а й рядових службовців, які не виконують жодних адміністративних або адміністративно-господарських функцій організації. [9].

Статтею 111 Кримінального кодексу України визначено, що державна зрада - це умисне вчинення громадянами України діяння, що посягає на суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України, обороноздатність України, державну, економічну чи інформаційну безпеку: перехід на сторону ворога під час збройного конфлікту на боці України, шпигунство [9], надання допомоги іноземним державам, сприяння іноземним організаціям або їх представникам у підривній діяльності проти України.

Такі дії, вчинені в умовах воєнного стану, караються позбавленням волі на строк до 15 років або довічним ув'язненням з конфіскацією майна. Державна зрада характеризується прямим умислом. Тобто особа, яка вчиняє відповідні дії, повинна усвідомлювати, що вона переходить на бік ворога в стані війни, і сподіватися, що її дії матимуть відповідні наслідки. Перехід на бік ворога є закінченим злочином з моменту вчинення громадянином України певних дій на шкоду Україні в інтересах ворога. Відповідно до частини 3 ст. 111 Кримінального кодексу України звільняється від кримінальної відповідальності громадянин України, який не вчинив жодних дій на виконання злочинного завдання іноземної держави, іноземної організації чи їх представників і добровільно повідомив про свої дії органи державної влади, контакт з ними та отримані завдання. [9]

Новим для нашої країни складом злочину є колабораційна діяльність, відповідальність за неї передбачено ст. 111-1 КК України. Зазначений злочин може бути вчинено у декількох формах, одну із яких ми розглянули вище.

Частина 1 ст. 111-1 КК України встановлює відповідальність за публічне заперечення громадянином України збройної агресії проти України, організація тимчасової окупації частини території України або публічні заклики:

1) підтримувати рішення або дії країни-агресора, збройних формувань або окупаційної влади країни-агресора;

2) співпраця з країною-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною владою країни-агресора;

3) невизнання державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України. Такі правопорушення можуть призвести до позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. [9]

Окрема відповідальність встановлена для тих, хто добровільно обіймає посади в незаконних органах влади, утворених на тимчасово окупованих територіях, у тому числі в окупаційній владі країни-агресора.

Громадяни України, які за власним бажанням займають посади, не пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, позбавляються права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років або без конфіскації майна (ст. 111-1 Кримінального кодексу України).

Громадяни України добровільно обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-керівних чи адміністративно-господарських функцій у незаконних установах, чи добровільно обирають їх, а також беруть участь в організації та проведенні незаконних виборів або референдумів на тимчасово окупованих територіях або публічно закликають до участі у тимчасово окупованих територіях. Проведення таких незаконних виборів або референдумів або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів або референдумів на тимчасово окупованих територіях караються позбавленням волі на строк від 5 до 10 років, позбавленням права на певні посади чи заняття певною діяльністю на строк від 10 до 15 років з конфіскацією майна або без такої. [10]

Згода на дії чи рішення осіб, які займають посади, пов'язані з організаційно-розпорядчими чи адміністративно-господарськими функціями в незаконних установах, караються позбавленням волі на строк до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до десяти років, до 15 років з конфіскацією майна або без такої (ч. 8 ст. 111 - 1 КК України). [9]

Згідно ст. 111-1 Кримінального кодексу України тяжкими наслідками вважаються збитки, що у тисячу і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Слід зазначити, що в окремих випадках зрадницьку поведінку можна кваліфікувати дещо інакше.

Зокрема, у разі створення, керівництва або участі в незаконних збройних формуваннях (ДНР, ЛНР тощо), а також у разі організації чи іншого сприяння створенню чи діяльності терористичних угруповань - ч. 1 ст. Стаття 258-3 КК України. Адже це «утворення» не визнається державою ні Україною, ні іншою державою чи міжнародною організацією. В Україні є відповідна судова практика.

Відповідно до ч. 2 ст. 258-3 Кримінального кодексу України передбачено, що, крім організаторів і керівників терористичних груп чи терористичних організацій, особи, які добровільно повідомили правоохоронні органи про наявність терористичної діяльності, пов'язаної з звільненням від кримінальної відповідальності за

вказані діяння. частини першої цієї статті сприяють їх припиненню або розкривають правопорушення, пов'язане зі створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її поведінці немає складу іншого злочину. Також нагадуємо, що згідно з ч. 5 ст. Стаття 49 Кримінального кодексу України стосується злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених ст. 109-1141, а також злочинів проти миру та безпеки людства, передбачених ст. 437-439 ч. 1 ст. Стаття 442 КК України, позовна давність не застосовується.

Висновки. Місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану продемонструвало значний рівень ефективності.. Взаємодія органів державної влади, лідерів громад регіонів, представників громадськості та громадських організацій залишається ефективною через необхідність вирішення кількох складних питань одночасно, що дозволяє уникнути гострих кризових ситуацій у процесі забезпечення безпеки територіальної громади. І останнє, але не менш важливе, ця ситуація стала можливою завдяки реформам децентралізації в Україні 2014-2021 років, які дозволили суттєву «місцеву» передачу влади та ресурсів. Це ще раз свідчить про те, що місцеве самоврядування є важливим фактором забезпечення функціонування держави в цілому. Досвід, отриманий під час війни в Україні, яскраво ілюструє численні переваги мотивації людей до самоорганізації над централізованим управлінням.

Література

1. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державно-го управління, 2018. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf> 4.
2. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. No 2. С. 26–28. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України No 2259-IX від 12.05.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text8>. (Дата звернення 1.03.2023 р.)
4. Про місцеве самоврядування України: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення 1.03.2023 р.)
5. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. No 3–46. С. 63–67.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (Дата звернення 2.03.2023 р.)
7. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020) Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *RevistaSanGregorio. SPECIALEDITION-2020*
8. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження КМУ № 181-р від 24.02.2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pitannya-zaprovadzhennya-ta-zabezpechennya-zdiysnennya-zahodiv-pravovogo-rezhimu-voeyennogo-stanu-v-ukrayini-181> (Дата звернення 2.03.2023 р.)
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (Дата звернення 2.03.2023 р.)
10. Шевчук О.Р. Механізми реалізації демократичними інституціями громадянського суспільства політики державної інформаційної безпеки України: адміністративно – правовий аспект. Російсько-українська війна: право, безпека, світ [Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29-30 квітня 2022 р.]. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. 363 с

Анотація

Заставна О. П. Правове забезпечення організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань, що стосуються децентралізації та досвіду подолання кризових ситуацій під час пандемії COVID-19, які дозволили зберегти державу та місцеве самоврядування, коли в перші години масштабної війни в Україні було введено воєнний стан і життя всіх українців одночасно змінилося. Після вторгнення збройних сил російської федерації було видано Указ Президента України, щодо створення та організації рад оборони при місцевих державних адміністраціях, та органах місцевого самоврядування.

Встановлено, що першочергове завдання – максимально підтримати та сприяти військовому командуванню у впровадженні та реалізації заходів, спрямованих на забезпечення заходів захисту правової системи в умовах воєнного стану. Окремо регулюється створення військово-цивільних адміністрацій на території де велися активні бої. Це дозволило органам місцевого самоврядування реорганізувати та продовжити свою роботу.

Автор приходить до висновку, що місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану продемонструвало значний рівень ефективності. Взаємодія органів державної влади, лідерів громад регіонів, представників громадськості та громадських організацій залишається ефективною через необхідність вирішення кількох складних питань одночасно, що дозволяє уникнути гострих кризових ситуацій у процесі забезпечення безпеки територіальної громади. І останнє, але не менш важливе, ця ситуація стала можливою завдяки реформам децентралізації в Україні 2014-2021 років, які дозволили суттєву «місцеву» передачу влади та ресурсів. Це ще раз свідчить про те, що місцеве самоврядування є важливим фактором забезпечення функціонування держави в цілому. Досвід, отриманий під час війни в Україні, яскраво ілюструє численні переваги мотивації людей до самоорганізації над централізованим управлінням.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, повноваження, воєнний стан, територіальна громада.

Summary

Zastavna O. P. Legal support for the organization of the work of local self-government bodies in the conditions of the legal regime of martial law. – Article.

The article is devoted to consideration of issues related to decentralization and the experience of overcoming crisis situations during the COVID-19 pandemic, which made it possible to preserve the state and local self-government, when in the first hours of a large-scale war in Ukraine, martial law was introduced and the lives of all Ukrainians changed at the same time. After the invasion of the armed forces of the Russian Federation, the Decree of the President of Ukraine was issued on the creation and organization of defense councils under local state administrations and local self-government bodies.

It was established that the primary task is to maximally support and assist the military command in the implementation and implementation of measures of the legal system of martial law. The creation of military-civilian administrations on the territory where active battles were fought is regulated separately. This allowed local self-government bodies to reorganize and continue their work.

The author comes to the conclusion that local self-government in Ukraine under martial law demonstrated a significant level of efficiency in functioning. The interaction of state authorities, leaders of regional communities, public representatives and public organizations remains effective due to the need to solve several complex issues at the same time, which allows avoiding acute crisis situations in the process of ensuring security, livelihood of the community. And last but not least, this situation became possible thanks to the decentralization reforms in Ukraine of 2014-2021, which allowed a significant "local" transfer of power and resources. This once again shows that local self-government is an important factor in ensuring the functioning of the state as a whole. The experience gained during the war in Ukraine vividly illustrates the numerous advantages of motivating people to self-organize over centralized management.

Key words: decentralization, local self-government, powers, martial law, territorial community.