

*Затверджено Рішенням Комітету
Верховної Ради України з питань
організації державної влади, місцевого
самоврядування, регіонального
розвитку та містобудування
від 7 лютого 2023 року
(Протокол № 112)*

РОЗ'ЯСНЕННЯ

**Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади,
місцевого самоврядування, регіонального розвитку та
містобудування щодо застосування окремих положень Закону України
«Про правовий режим воєнного стану» в частині регулювання початку
здійснення районними та обласними військовими адміністраціями
повноважень відповідних районних, обласних рад
(в контексті предмету відання Комітету)
(відповідно до статей 13, 14 та частини третьої статті 21 Закону України
«Про комітети Верховної Ради України»)**

У Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянуто звернення Міністерства юстиції України, Кіровоградської, Полтавської, Рівненської, Чернівецької, Чернігівської обласних рад, Донецької та Чернівецької обласних військових адміністрацій із проханням роз'яснити застосування окремих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які регулюють початок здійснення районними та обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних, обласних рад, що покликано сприяти в період воєнного стану однозначності розуміння та чіткості реалізації відповідних норм.

Відповідно до частини третьої статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України. Такі роз'яснення не мають статусу офіційного тлумачення.

Згідно з Постановою Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» питання організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади, засад місцевого самоврядування віднесено до предмета відання Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (пункт 13 Додатку до цієї Постанови).

Роз'яснення Комітету з питань, порушених у зверненнях Міністерства юстиції України, обласних рад, обласних військових адміністрацій, ґрунтується на аналізі положень Конституції України, законів України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами), від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами), указів Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій».

Відповідно до частин першої і другої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон) на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Відповідно до частини четвертої вищевказаної статті, у районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Одразу після введення в Україні у зв'язку з широкомасштабною збройною агресією російської федерації воєнного стану згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Верховною Радою України, Президент України видав Указ від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» відповідно до якого в районах і областях України на базі існуючих районних і обласних державних адміністрацій були утворені районні та обласні військові адміністрації. При цьому зазначені військові адміністрації були утворені для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Відповідно до частини третьої статті 15 Закону в редакції, що діяла з моменту утворення районних та обласних військових адміністрацій і до 20 травня 2022 року, районні та обласні військові адміністрації здійснювали на відповідній території, поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, також здійснювали повноваження із:

1) складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників;

3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);

4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

7) встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;

9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

12) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Отже, до 20 травня 2022 року здійснення окремих повноважень районної та обласної ради покладалось Законом на відповідні районні, обласні військові адміністрації при їх утворенні у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом. Однак на

практиці таких районних і обласних військових адміністрацій Президентом України утворено не було.

Комітет звертає увагу, що після прийняття 12 травня 2022 року Закону України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який набрав чинності 20 травня 2022 року, регулювання питань здійснення районними та обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних, обласних рад, зазнало значних змін. При цьому найбільш суттєва новація полягала у залученні до регулювання даного кола питань Верховної Ради України, яка своїми рішеннями фактично санкціонувала здійснення районними та обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних, обласних рад.

Так, згідно з частиною третьою статті 10 Закону в редакції вищевказаного Закону від 12 травня 2022 року № 2259-IX, у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження;

4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;

5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;

6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Також окремого розширеного аналізу потребує зміст абзацу першого частини третьої статті 10 Закону, де йдеться про наявність безпосередніх передумов для тимчасового нездійснення районними та обласними радами своїх повноважень і взаємообумовленого здійснення цих повноважень відповідними районними, обласними військовими адміністраціями. До таких передумов, за висновками Комітету, належать передумови, відображені у

таких словосполученнях вищезгаданого абзацу: «... у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення...». Що стосується словосполучення абзацу першого «у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування...», з якого він, власне, і починається, то воно не може бути застосоване безпосередньо до положень пунктів 1-7 частини третьої статті 10 Закону як самостійна передумова, а лише у нерозривному поєднанні з іншими, розміщеними за ним словосполученнями.

Отже, дотримуючись наведеної вище логіки з'ясування змісту положень частини третьої статті 10 Закону, можна виокремити три групи фактичних обставин, з настанням яких районні та обласні військові адміністрації отримують належні правові підстави для здійснення повноважень відповідних районних, обласних рад:

- Президент України утворив районну, обласну військову адміністрацію і після цього відбулася тимчасова окупація адміністративного центру області;
- Президент України утворив районну, обласну військову адміністрацію і після цього відбулося тимчасове оточення адміністративного центру області;
- Президент України утворив обласну, районну військову адміністрацію і після цього Верховна Рада України за його поданням прийняла відповідне рішення.

Об'єктивність і узгодженість вищезазначених висновків Комітету підтверджується змістом частини третьої статті 15 Закону, відповідно до якої районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження, віднесені до їхньої компетенції цим Законом, а також у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, передбаченого частиною третьою статті 10 цього Закону, або у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області повноваження із:

1) складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників;

3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);

4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

7) встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;

9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

12) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Щодо визначення конкретних дат початку здійснення районними та обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних, обласних рад слід відзначити таке.

Так, у разі звернення Президента України з поданням до Верховної Ради України, раніше утворені Президентом України районні та обласні військові адміністрації згідно з частиною четвертою статті 10 Закону мають здійснювати повноваження відповідних районних, обласних рад із дня набрання чинності рішеннями Верховної Ради України з даного питання.

Водночас, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області дату початку здійснення обласними та районними військовими адміністраціями повноважень відповідних обласних і районних рад слід пов'язувати з визнанням фактів тимчасової окупації або оточення уповноваженими на це органами.

Відповідно до частини сьомої статті 15 Закону, територіальні громади, на територіях яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними, визначаються відповідними обласними військовими адміністраціями за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України.

Що стосується фактичних обставин тимчасової окупації адміністративного центру області, то з огляду на зміст пункту 3 частини першої статті 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» в редакції Закону від 16 листопада 2022 року № 2764-ІХ, його тимчасова окупація в умовах воєнного стану визнається Кабінетом Міністрів України.

Зважаючи на зазначене, необхідно констатувати, що в разі тимчасової окупації адміністративного центру області або його оточення, районні військові адміністрації області та обласна військова адміністрація отримують належні правові підстави для здійснення повноважень відповідних районних рад та обласної ради з дати визнання вищезгаданими органами державної влади адміністративного центру області тимчасово оточеним або тимчасово окупованим. При цьому окремого рішення інших органів державної влади щодо початку здійснення районними військовими адміністраціями та обласною військовою адміністрацією таких повноважень не потребується. До їх здійснення вони приступають самостійно та під власну відповідальність.

Голова Комітету

О.ШУЛЯК

