

*Затверджено Рішенням Комітету
Верховної Ради України з питань
організації державної влади, місцевого
самоврядування, регіонального розвитку
та містобудування від 18 січня 2024 року
(Протокол № 134)*

РОЗ'ЯСНЕННЯ

Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо повноважності депутатів Світлодарської, Торецької міських рад Бахмутського району, Вугледарської міської ради Волноваського району, Дружківської, Костянтинівської, Слов'янської міських рад Краматорського району, Авдіївської, Мар'їнської міських, Очеретинської селищної рад Покровського району Донецької області, Народицької селищної ради Коростенського району Житомирської області, Токмацької міської ради Пологівського району Запорізької області, Кременської, Рубіжанської міських рад Сєверодонецького району Луганської області

*(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 і підтримано пропозицію народних депутатів України – членів Комітету, на адресу яких надходять численні звернення депутатів місцевих рад, начальників військових адміністрацій населених пунктів, про надання роз'яснення стосовно застосування окремих законів України щодо повноважності депутатів Світлодарської, Торецької міських рад Бахмутського району, Вугледарської міської ради Волноваського району, Дружківської, Костянтинівської, Слов'янської міських рад Краматорського району, Авдіївської, Мар'їнської міських, Очеретинської селищної рад Покровського району Донецької області, Народицької селищної ради Коростенського району Житомирської області, Токмацької міської ради Пологівського району Запорізької області, Кременської, Рубіжанської міських рад Сєверодонецького району Луганської області, на території юрисдикції яких були утворені відповідні військові адміністрації населених пунктів у період з дня введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року до 20 травня 2022 року. Надання такого роз'яснення викликане необхідністю чіткого та однозначного розуміння і застосування відповідних норм закону всіма заінтересованими суб'єктами правовідносин.

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 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 порушеного питання ґрунтується на аналізі положень Конституції України, Бюджетного кодексу України, законів України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», від 11 липня 2002 року № 93-ІV «Про статус депутатів місцевих рад», від 3 лютого 2015 року № 141-VІІІ «Про військово-цивільні адміністрації», від 12 травня 2015 року № 389-VІІІ «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами), Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та указів Президента України щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів на території юрисдикції вищезазначених рад.

Базовим законодавчим актом, який відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є Закон України «Про статус депутатів місцевих рад».

Відповідно до частини першої статті 2 цього Закону депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України. При цьому, відповідно до частини другої статті 4 даного Закону, повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.

Випадки дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад визначені статтею 5 вказаного Закону. Відповідно до частини першої цієї статті повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

- його відкликання за народною ініціативою у встановленому цим Законом порядку;
- припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

- обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

- обрання його депутатом іншої місцевої ради;

- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

- набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи 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;

- його смерті.

Відповідно до частини другої вищевказаної статті повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

- з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

- з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень;

- з несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Окрім того, розглядаючи питання припинення повноважень депутата місцевої ради, до уваги слід брати також положення частини першої статті 141 Конституції України, відповідно до якого припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Відповідно до частин першої, другої, третьої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні,

міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

Військові адміністрації відповідних населених пунктів були утворені після введення в Україні воєнного стану згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України № 2102-IX від 24 лютого 2022 року, відповідно до указів Президента України:

- від 30 березня 2022 року № 188/2022 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області» (Авдіївська міська військова адміністрація Покровського району Донецької області, Вугледарська міська військова адміністрація Волноваського району Донецької області, Мар'їнська міська військова адміністрація Покровського району Донецької області, Очеретинська селищна військова адміністрація Покровського району Донецької області, Світлодарська міська військова адміністрація Бахмутського району Донецької області, Слов'янська міська військова адміністрація Краматорського району Донецької області, Торецька міська військова адміністрація Бахмутського району Донецької області, Дружківська міська військова адміністрація Краматорського району Донецької області);

- від 31 березня 2022 року № 192/2022 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області» (Кремінська міська військова адміністрація Северодонецького району Луганської області, Рубіжанська міська військова адміністрація Северодонецького району Луганської області);

- від 10 квітня 2022 року № 225/2022 «Про утворення військової адміністрації» (Костянтинівська міська військова адміністрація Краматорського району Донецької області);

- від 18 квітня 2022 року № 260/2022 «Про утворення військової адміністрації» (Народицька селищна військова адміністрація Коростенського району Житомирської області);

- від 7 травня 2022 року № 319/2022 «Про утворення військової адміністрації» (Токмацька міська військова адміністрація Пологівського району Запорізької області).

Із вищезазначеного переліку військових адміністрацій населених пунктів можна виокремити дві групи військових адміністрацій, утворення яких мало свої особливості.

Так, сім військових адміністрацій населених пунктів Донецької області (Авдіївська міська військова адміністрація Покровського району, Вугледарська міська військова адміністрація Волноваського району, Мар'їнська міська військова адміністрація Покровського району, Очеретинська селищна військова адміністрація Покровського району, Світлодарська міська військова адміністрація Бахмутського району, Слов'янська міська військова адміністрація Краматорського району, Торецька міська військова адміністрація Бахмутського району) були утворені на базі військово-цивільних адміністрацій населених пунктів Донецької області, утворених указами Президента України від 19 лютого 2021 року № 61/2021 «Про утворення та реорганізацію військово-

цивільних адміністрацій у Донецькій області» та від 26 травня 2021 року № 210/2021 «Про утворення військово-цивільної адміністрації».

Інші шість військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Луганській областях були утворені на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану». При цьому відповідно до частини п'ятої даної статті повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації.

Отже, приписи статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо дострокового припинення повноважень місцевих рад з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації містять відсильні норми, які вказують, що випадки дострокового припинення повноважень передбачаються в законах України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану». Зазначені положення у їх взаємозв'язку з нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» були внесені до статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Законом України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» і з того часу не змінювалися, в тому числі з дня введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року.

Відповідно до речення першого абзацу п'ятого частини першої статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» у разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. Це положення узгоджується із аналогічного спрямування положеннями статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо дострокового припинення повноважень місцевих рад у випадку утворення військово-цивільних адміністрацій.

Зважаючи на вищенаведене та враховуючи положення частини першої статті 141 Конституції України про те, що припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради, можна констатувати, що депутати сільських, селищних, міських рад населених пунктів, у яких було утворено відповідні військово-цивільні адміністрації населених пунктів, достроково

припинили свої повноваження внаслідок утворення цих військово-цивільних адміністрацій.

Отже утворення військових адміністрацій населених пунктів на базі відповідних військово-цивільних адміністрацій населених пунктів у Донецькій області не мало впливу на статус депутатів Авдіївської міської ради Покровського району, Вугледарської міської ради Волноваського району, Мар'їнської міської ради Покровського району, Очеретинської селищної ради Покровського району, Світлодарської міської ради Бахмутського району, Слов'янської міської ради Краматорського району, Торецької міської ради Бахмутського району, оскільки вони достроково припинили свої повноваження ще до моменту введення воєнного стану.

З приводу повноважності депутатів Дружківської, Костянтинівської міських рад Краматорського району Донецької області, Народицької селищної ради Коростенського району Житомирської області, Токмацької міської ради Пологівського району Запорізької області, Кременської, Рубіжанської міських рад Северодонецького району Луганської області зазначається таке.

Станом на день введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» безпосередніх формулювань про дострокове припинення повноважень місцевих рад у разі утворення військових адміністрацій не містили, окрім пункту 2¹ статті 28 «Прикінцеві положення», який стосувався території Донецької та Луганської областей. Однак цей пункт вказував на введення воєнного стану лише в окремих місцевостях і у зв'язку із збройною агресією російської федерації у Донецькій та Луганській областях, що не узгоджувалося із обставинами, які виникли 24 лютого 2022 року внаслідок широкомасштабного збройного вторгнення російської федерації на всю територію України і відповідним повсюдним введенням воєнного стану.

Разом з тим низка положень вищезгаданого Закону в редакції, чинній у період із 24 лютого по 20 травня 2022 року, містила окремі ознаки дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради у разі утворення відповідної військової адміністрації населеного пункту.

Так, зокрема, встановлені частиною третьою статті 4 даного Закону підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів: «3. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом», – вже вказують, що, власне, утворення військової адміністрації населеного пункту є наслідком нездійснення відповідною сільською, селищною, міською радою своїх повноважень. При цьому військові адміністрації населених пунктів наділялися ключовими повноваженнями сільських, селищних, міських рад, необхідних для

забезпечення життєдіяльності і розвитку територіальних громад, передбаченими частиною другою статті 15 вказаного Закону. Також військові адміністрації населених пунктів згідно з даною частиною мали здійснювати базові повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, віднесених до категорії власних (самоврядних), та всі повноваження цих органів, визначених законом як делеговані. Незважаючи на ту обставину, що зазначена частина не відображала усього обсягу повноважень сільських, селищних, міських рад, які мали здійснювати військові адміністрації населених пунктів, даний Закон не містив положень про здійснення сільськими, селищними, міськими радами жодних повноважень протягом періоду діяльності відповідних військових адміністрацій населених пунктів.

Засади фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій регулювалися частиною шостою статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якої фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснювалося за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України. Водночас, відповідно до пункту 5 частини другої статті 15 цього Закону, військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснювали повноваження зі складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету. При цьому згаданий Закон не містив жодних положень про можливість одночасного фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів також діяльності органів місцевого самоврядування та наявність у органів місцевого самоврядування будь-яких повноважень як щодо формування, так і виконання місцевих бюджетів, що цілком узгоджувалося із відповідними положеннями Бюджетного кодексу України та свідчило про нездійснення ними своїх повноважень протягом періоду діяльності відповідних військових адміністрацій населених пунктів.

Також частиною восьмою вищезгаданої статті 4 встановлювалося, що військові адміністрації населених пунктів здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану.

Тобто Закон України «Про правовий режим воєнного стану» в редакції, чинній у період із 24 лютого по 20 травня 2022 року, наділяв військові адміністрації населених пунктів повноваженнями відповідних органів місцевого самоврядування згідно із частиною другою статті 15 цього Закону, в тому числі ключовими повноваженнями сільських, селищних, міських рад, визначав місцевий бюджет джерелом фінансування діяльності таких військових адміністрацій населених пунктів із виконання повноважень органів місцевого самоврядування, а дату припинення повноважень військових адміністрацій населених пунктів пов'язував із набуттям повноважень новообраними сільськими, селищними, міськими радами, що унеможлиблювало повернення раніше діючих сільських, селищних, міських

рад до виконання своїх повноважень (відновлення роботи) з моменту утворення Президентом України відповідних військових адміністрацій населених пунктів.

Зважаючи на зазначене, Комітет дійшов висновку, що вищенаведені обставини можна вважати випадком дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради в разі утворення відповідної військової адміністрації населеного пункту, передбаченим Законом України «Про правовий режим воєнного стану» в розумінні пункту 3 частини першої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це дає можливість для застосування частини п'ятої даної статті, відповідно до якої повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військової адміністрації.

Отже, утворення Президентом України в період з дня введення воєнного стану 24 лютого 2022 року до 20 травня 2022 року (день набрання чинності Законом України від 12 травня 2022 року № 2259-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану») Дружківської, Костянтинівської міських військових адміністрацій Краматорського району Донецької області, Народицької селищної військової адміністрації Коростенського району Житомирської області, Токмацької міської військової адміністрації Пологівського району Запорізької області, Кременської, Рубіжанської міських військових адміністрацій Сєверодонецького району Луганської області мало наслідком дострокове припинення повноважень відповідних селищної і міських рад з дня набрання чинності указами Президента України про утворення цих військових адміністрацій населених пунктів.

Разом з тим, зважаючи на вищенаведене та враховуючи положення частини першої статті 141 Конституції України про те, що припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради, можна констатувати, що повноваження депутатів зазначених селищної і міських рад також достроково припинено з дня набрання чинності вищезгаданими указами Президента України.

Голова Комітету

О.ШУЛЯК

