

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

LEGAL STATUS OF THE DEPUTY OF LOCAL COUNCIL UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Луц Д.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри цивільного права,
керівник Юридичної клініки,
Запорізький національний університет
Депутат Запорізької районної ради,

Куляк Р.Ю., студент I курсу юридичного факультету
Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню правового статусу депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану. Проведено аналіз специфіки законодавчого регулювання піднятого питання та висловлені пропозиції щодо подальшого вдосконалення законодавства в частині здійснення повноважень депутатів місцевих рад.

Констатовано, що правовий статус депутата пов'язаний із правовим статусом органів місцевого самоврядування. Виявлені колізії між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які запропоновано усунути шляхом конкретизації норм ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зазначено про наявні проблеми з якими зіштовхуються депутати місцевих рад при реалізації права дострокового припинення повноважень в умовах воєнного стану. Йдеться про те, що проблему можливо вирішити шляхом внесення змін до законодавства, які мають надати право дострокового припинення повноважень за особисто поданою заявою на ім'я голови місцевої ради, шляхом видачі відповідного розпорядження.

Обґрунтовано висновок, що у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення щодо здійснення відповідної військової адміністрацією, начальником військової адміністрації повноважень, передбачених частинами другою та третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження депутатів суттєво обмежуються та реалізуються в межах відповідного виборчого округу за винятком окремих випадків призначення депутата до керівних органів ради.

Шляхом проведеного правового аналізу розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації № 4-ор від 22 травня 2024 р. «Про затвердження Тимчасового розподілу обов'язків голови Запорізької обласної ради та структурних підрозділів виконавчого апарату Запорізької обласної ради на період дії воєнного стану в Україні та протягом 30 днів після його припинення чи скасування» встановлено, що голова обласної ради, який обирається зі складу депутатів обласної ради, продовжує виконання певних повноважень в умовах воєнного стану.

Ключові слова: депутат, органи місцевого самоврядування, місцева рада, повноваження депутата, воєнний стан.

The article is devoted to the study of the legal status of deputies of local councils under martial law. An analysis of the specifics of the legislative regulation of the raised issue was carried out and suggestions were made regarding the further improvement of the legislation in terms of exercising the powers of deputies of local councils.

It was established that the legal status of a deputy is related to the legal status of local self-government bodies. Collisions between the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» and «On Local Self-Government in Ukraine» have been identified, which are proposed to be eliminated by specifying the norms of Part 5 of Art. 78 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine».

It is noted about the existing problems faced by deputies of local councils when they wish to terminate their powers early. It is about the fact that the proposed problem can be solved by introducing amendments to the legislation, which should provide the right to early termination of powers upon a personally submitted application addressed to the head of the local council.

The conclusion is substantiated that in the event that the Verkhovna Rada of Ukraine, on the proposal of the President of Ukraine, adopts a decision on the exercise by the relevant military administration, the head of the military administration of the powers provided for in the second and third parts of Article 10 and the third part of Article 15 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law», the powers of deputies are significant are limited and implemented within the respective electoral district, with the exception of the appointment of a deputy to the governing bodies of the council, which may be carried out by the Order of the Head of the relevant military administration.

Through a legal analysis of the order of the head of the Zaporizhzhia regional state administration, the head of the regional military administration N 4-or of May 22, 2024 «On the approval of the temporary division of duties of the head of the Zaporizhzhia regional council and structural units of the executive apparatus of the Zaporizhzhia regional council for the period of martial law in Ukraine and within 30 days after its termination or cancellation» it is established that the head of the regional council, who is elected from among the deputies of the regional council, continues to exercise certain powers in the conditions of martial law.

Key words: deputy, local self-government bodies, local council, powers of a deputy, martial law.

Постановка проблеми. Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні внесло свої корективи як у діяльність органів місцевого самоврядування, так і у діяльність депутатів місцевих рад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [1]. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної

громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [2]. Разом із цим, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися відповідними військовими адміністраціями, що, автоматично, обмежує правовий статус депутатів місцевих рад [3]. На практиці виникають питання, які пов'язані із набуттям та припиненням повноважень місцевих обранців в умовах воєнного стану, специфікою реалізації повноважень, перетином державного кордону, що актуалізує необхідність дослідження правового статусу

депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правового статусу депутатів місцевих рад приділяли увагу О. Л. Дурман, І. І. Омелько, І. Є. Словська, Ю. М. Тодика, С. О. Семко, А. І. Швець, Ю. А. Шпак та інші вчені. Разом із цим, майже не дослідженим залишається питання правового статусу депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану.

Метою статті є дослідження правового статусу депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. 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 [2]. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників [4]. Цілком поділяємо позицію О. Л. Дурман відповідно до якої: «Правовий статус депутата місцевої ради можна визначити як: цілісну сукупність взаємоузгоджених елементів, передбачених чинним законодавством, які визначають особливості інституту депутата місцевої ради як представника відповідної територіальної громади. Такими елементами можна вважати його права й обов'язки (що у своїй сукупності становлять повноваження депутата місцевої ради), джерело і порядок виникнення і припинення відповідних повноважень, відповідальність та гарантії діяльності» [5].

Відповідно до ч. 3 ст. 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» 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). Хоча у зазначеній нормі і не йдеться безпосередньо про депутатів місцевих рад, мусимо констатувати, що правовий статус депутата, на наше переконання, пов'язаний із правовим статусом органів місцевого самоврядування. Зокрема, 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. Одним із актуальних питань сьогодення стало питання щодо можливості дострокового складання повноважень депутата. Варто зазначити, що право добровільного складання повноважень впливає із норм ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Зокрема, повноваження депутата місцевої ради, серед іншого, можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з особистою заявою депутата місцевої ради про складання ним депутатських повноважень. Виходячи із норми ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 [1]. Разом із цим, в цьому разі повноваження припиняються лише в частині вирішення бюджетних питань. Таким чином, прослідковується колізія між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має бути усунена шляхом конкретизації норм ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключовим моментом на якому слід зосередити увагу є те, що необхідною умовою припинення повноважень за поданою заявою (за особистим бажанням), є прийняття рішення місцевою радою до якої обрано депутата. Із моменту повномасштабного вторгнення, однією із проблем з якою зіштовхнулися депутати стало відсутність можливості скликання та проведення сесії ради через відсутність кворуму, або з інших причин (колабораційна діяльність депутатів, втрата зв'язку через виїзд за кордон, відсутність можливості виконувати повноваження у зв'язку із перебуванням на окупованій території тощо). Через це значна частина депутатів не може реалізувати своє право на дострокове припинення повноважень. Вирішення проблеми можливе шляхом внесення змін до законодавства, які мають надати право дострокового припинення повноважень за особисто поданою заявою на ім'я голови такої ради. У період дії правового режиму воєнного стану, у разі відсутності можливості скликати сесію відповідної ради протягом трьох місяців від поданої заяви, пропонуємо задовольняти такі заяви без прийняття рішення радою, шляхом видання відповідного розпорядження голови, або першого заступника чи заступника, який виконує обов'язки голови. Уточнимо, що ця проблема виникла у депутатів рад, щодо яких Верховною Радою України за поданням Президента України не приймалося рішення щодо здійснення військовою адміністрацією, начальником військової адміністрації повноважень, передбачених частинами другою та третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». У разі ухвалення такого рішення, задовольнити заяву депутата може начальник військової адміністрації, шляхом видачі розпорядження. Така практика наразі є поширеною у Херсонській та Запорізькій областях [6; 7].

Іншим важливим питанням, яке на сьогоднішній момент є доволі дискусійним, є питання правового статусу депутата місцевої ради у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення щодо здійснення відповідною військовою адміністрацією, начальником військової адміністрації повноважень, передбачених частинами другою та третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». В якості приклада проаналізуємо Постанову Верховної Ради України від 21 березня 2024 р. «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адмі-

ністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [8].

З одного боку, законодавством чітко встановлено припинення повноважень депутата у зв'язку із припиненням повноважень ради. З іншого – слід не забувати про те, що Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» проведений чіткий поділ повноважень на ті, що реалізуються депутатом місцевої ради у виборчому окрузі («Розділ II депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу», «Глава 1 Діяльність депутата місцевої ради у виборчому окрузі») та ті, які реалізуються у відповідній раді («Розділ III Депутат місцевої ради – повноважний член ради», «Глава 1 Повноваження депутата місцевої ради у раді»). Інформуючи громадськість про прийняту Постанову «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на сайті Запорізької обласної державної адміністрації доволі слушно зазначено, що «Воно не означає розпуску обласної ради. Воно означає тимчасову передачу її повноважень обласній військовій адміністрації на період воєнного стану та на 30 днів по його завершенню» [9]. Отже, в контексті нашого дослідження, логічно говорити про тимчасове припинення повноважень депутатів Запорізької обласної ради саме у межах діяльності депутата в раді. Зокрема, на даний момент у депутатів Запорізької обласної ради відсутня фактична можливість здійснювати наступні права: 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; 2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; 5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; 7) висловлюватися щодо персонального складу утворених радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; 8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; 9) брати участь у дебатах, звертатися із запитаннями, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; 10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; 11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; 12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; 13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування; 14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення, 15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради [2].

Аналіз деяких прав депутатів Запорізької обласної ради у раді, повноваження якої передані військовій адміністрації, начальнику Запорізької обласної військової адміністрації, дає підстави стверджувати про певні дискусійні моменти. Так, на нашу думку, депутат може бути обраним до органів відповідної ради, адже, у разі прийняття кадрових рішень, таких як внесення змін до складу виконавчого

апарату обласної ради та її керівних органів, начальник військової адміністрації може призначити на керівну посаду ради (у разі такої потреби) депутата відповідної ради [10].

Окрім цього, можемо стверджувати про те, що Голова обласної ради, який обирається зі складу депутатів обласної ради, продовжує виконання певних повноважень в умовах воєнного стану. Зокрема, відповідно до розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації № 4-ор від 22 травня 2024 р. «Про затвердження Тимчасового розподілу обов'язків голови Запорізької обласної ради та структурних підрозділів виконавчого апарату Запорізької обласної ради на період дії воєнного стану в Україні та протягом 30 днів після його припинення чи скасування» керівники (заступники керівників) самостійних структурних підрозділів виконавчого апарату Запорізької обласної ради зобов'язані вносити проекти розпоряджень (наказів) з питань, що входять до їх компетенції, та з інших питань за дорученням голови Запорізької обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації, та голови Запорізької обласної ради, які належать до повноважень Запорізької обласної ради, та підписувати додатки до них. Окрім цього визначається, що проекти розпоряджень (наказів) з питань виконання повноважень Запорізької обласної ради візуються в обов'язковому порядку, окрім працівників та керівництва обласної державної адміністрації, головою Запорізької обласної ради, начальником управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради, уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції у виконавчому апараті Запорізької обласної ради, головним спеціалістом відділу фінансового моніторингу та бюджету управління з питань соціально-економічного розвитку та бюджету виконавчого апарату Запорізької обласної ради [11]. Отже, як бачимо, голова обласної ради наділений деякими повноваженнями у період тимчасової передачі повноважень передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації.

Щодо реалізації повноважень депутата у виборчому окрузі, то практика засвідчує те, що деякі депутати Запорізької обласної ради продовжують активно займатися комунікацією із виборцями, звітувати про свою роботу та підтримувати зв'язок з виборцями, місцевою організацією політичної партії, яка висунула його кандидатом у депутати місцевої ради, відповідною територіальною громадою, а також громадськими організаціями, трудовими колективами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території. Важливе значення в умовах воєнного стану відводиться питанню оперативного вирішення потреб виборців (надання правових консультацій, гуманітарної та іншої допомоги).

Цілком поділяємо позицію І. С. Пирога та М. І. Пирога відповідно до якої: «Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. І у цьому напрямку органам місцевого самоврядування необхідно починати працювати вже зараз, щоб розробити стійкі проекти. У реалізації проектів відбудови держава розраховує на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади самігуртуватимуться та визначатимуть пріоритети» [12, с. 118].

Підсумовуючи, можемо стверджувати наступне:

- правовий статус депутатів місцевих рад суттєво залежить від правового статусу відповідної ради;
- у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення щодо здійснення

відповідною військовою адміністрацією, начальником військової адміністрації повноважень, передбачених частинами другою та третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження депутатів суттєво обмежуються та реалізуються, здебільшого, в межах відповідного виборчого округу;

– однією із актуальних проблем, із якими зіштовхуються депутати місцевих рад в умовах воєнного стану, є відсутність можливості скласти депутатські повноваження через те, що не скликається сесія ради (в силу різних обставин);
– пропонується внесення змін до законодавства, які мають надати право дострокового припинення повноважень за особисто поданою заявою на ім'я голови такої ради.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.05.2024).
2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 30.05.2024).
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.05.2024).
4. Шарий В. І. Впровадження системи управління якістю в діяльність депутатів місцевих рад України. Університетські наукові записки. 2010. № 3. С. 215–222. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_3_37.
5. Дурман О. Л. Поняття та правова характеристика статусу депутатів місцевих рад в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2019. № 6. С. 95–101.
6. Про дострокове припинення повноважень депутата Херсонської міської ради Херсонського району Херсонської області VIII скликання РОЖКОВА Юрія Геннадійовича. *Херсонська міська військова адміністрація* : веб-сайт. URL: <https://miskrada.kherson.ua/wp-content/uploads/2024/03/151r-vid-05.03.2024-pro-dostrokovye-pryupynennia-povnovazhen-deputata-khersonskoi-miskoi-rady-viii-sklykannia-rozhkoviia-hennadijovycha.pdf> (дата звернення: 30.05.2024).
7. Депутат Запорізької обласної ради Кирило Єрмоленко достроково склав повноваження. *Запорізька обласна рада* : веб-сайт. URL: <https://zor.gov.ua/content/deputat-zaporizkojyi-oblasnoyi-rady-kyrylo-yermolenko-dostrokovy-sklav-povnovazhennya> (дата звернення: 30.05.2024).
8. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова Верховної Ради України від 21 березня 2024 р. № 3625-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.05.2024).
9. Повноваження Запорізької облради передані Запорізькій обласній військовій адміністрації. *Запорізька обласна державна адміністрація* : веб-сайт. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/68707/povnovazhennya-zaporizkoji-oblradi-peredani-zaporizkiy-oblasniy-viyskoviy-administratsiji.html> (дата звернення: 30.05.2024).
10. Луц Д. М. Правовий статус депутатів Запорізької обласної ради в умовах воєнного стану. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 16 травня 2024 р. С. 163–167.
11. Про затвердження Тимчасового розподілу обов'язків голови Запорізької обласної ради та структурних підрозділів виконавчого апарату Запорізької обласної ради на період дії воєнного стану в Україні та протягом 30 днів після його припинення чи скасування : Розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації № 4-ор від 22 травня 2024 р. URL: https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000215/215865.pdf (дата звернення: 30.05.2024).
12. Пирог І. С., Пирог М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. № 77. С. 117–123.