



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»

Факультет правничих наук



МОГИЛЯНСЬКИЙ
ПІДРУЧНИК

Серію «Могилянський підручник»
засновано 2017 року

Юрій Ключковський

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Курс лекцій

Київ

Видавничий дім «Києво-Могилянська академія»

2025

УДК 342.553.1:352.1(07)

К52

Рекомендовано до друку Вченою радою факультету правничих наук
Національного університету «Киево-Могилянська академія»
(протокол № 6 від 28 квітня 2025 року)

Рецензенти:

Батанов Олександр Васильович — доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Бориславська Олена Марківна — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка

Заєць Анатолій Павлович — доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Киево-Могилянська академія»

Ключковський Ю. Б.

К52 Муніципальне право : курс лекцій. Київ : Видавничий дім «Киево-Могилянська академія», 2025. 248 с.

ISBN 978-966-2410-99-0 (Серія «Могилянський підручник»)

ISBN 978-966-518-826-1

У посібнику у формі окремих лекцій викладено основні теми курсу муніципального права. В межах доктрини муніципального права розглянуто, зокрема, місце муніципального права у системі конституційного права та його джерельну базу, місцеве самоврядування як предмет галузі муніципального права, основні концепції та конституційну доктрину місцевого самоврядування в Україні в контексті європейських правових стандартів, принципи муніципального права. У більш практичному спрямуванні висвітлено питання суб'єкта права на участь у здійсненні місцевого самоврядування та основні форми такої участі, повноважень та організації роботи органів місцевого самоврядування, правового статусу депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування, юридичної відповідальності у сфері муніципальних правовідносин. Окрему лекцію присвячено особливостям функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Для студентів бакалаврської програми «Право», а також усіх, хто цікавиться питаннями місцевого самоврядування.

УДК 342.553.1:352.1(07)

© Ключковський Ю. Б., 2025

© НаУКМА, 2025

Зміст

Вступ	4
Лекція 1. Місце муніципального права у системі права	8
Лекція 2. Адміністративно-територіальний устрій держави	27
Лекція 3. Місцеве самоврядування як суспільно-політичне явище	37
Лекція 4. Історичний огляд становлення місцевого самоврядування	42
Лекція 5. Правова природа місцевого самоврядування	44
Лекція 6. Суб'єкт права на участь у здійсненні місцевого самоврядування	50
Лекція 7. Основні концепції місцевого самоврядування	68
Лекція 8. Конституційна доктрина місцевого самоврядування в Україні	76
Лекція 9. Основні принципи муніципального права	86
Лекція 10. Система місцевого самоврядування	103
Лекція 11. Основні функціональні моделі місцевого самоврядування громади	110
Лекція 12. Формування виборних органів місцевого самоврядування	115
Лекція 13. Повноваження органів місцевого самоврядування	135
Лекція 14. Організація роботи місцевої ради	146
Лекція 15. Статус депутатів місцевих рад і основних посадових осіб місцевого самоврядування	164
Лекція 16. Юридична відповідальність у сфері місцевого самоврядування	198
Лекція 17. Дострокове припинення повноважень ради, депутата ради, голови громади	208
Лекція 18. Особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	224
Додаток 1. Правові акти національного законодавства, використані у тексті лекцій	241
Додаток 2. Наукова та навчальна література	244

Муніципальне право — це галузь права, частина конституційного права, що регулює правовідносини у сфері місцевого самоврядування, яке належить до обов'язкових складників організації публічної влади у сучасній державі. Місцеве самоврядування як влада, найбільш наближена до громадян, є одним із базових конституційних засобів децентралізації публічної влади в демократичній державі. Конституція України у статті 7 відносить місцеве самоврядування до загальних засад конституційного ладу України. Це відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка у статті 2 надає правовому інституту місцевого самоврядування значення конституційного принципу права.

Цим визначається необхідність вивчення курсу муніципального права студентами бакалаврату, які навчаються за спеціальністю «Право»; це по суті є поглибленим розвитком одної з тем курсу конституційного права.

Потреба вивчення цієї галузі з системи конституційного права є очевидним наслідком самої природи місцевого самоврядування як здійснення публічної влади на найнижчому територіальному рівні — на рівні громади. Адже місцеве самоврядування — не лише система владних суб'єктів, із функціонуванням якої у своєму повсякденному житті стикається кожен житель, у якій громаді він би не проживав, а й найбільш учасницька форма здійснення публічної влади, до здійснення якої залучено найширші кола громадян.

Знання основ муніципального права має належати до системи знань кожного кваліфікованого юриста, хоч би в якій сфері права він би спеціалізувався. Це впливає з потреб забезпечення достатнього рівня правової культури учасників муніципальних правовідносин, а також, із практичної точки зору, з огляду на високу ймовірність залучення фахівців-правників до діяльності у сфері місцевого самоврядування як депутатів місцевих рад чи службовців органів місцевого самоврядування.

Належне праворозуміння основ муніципального права має важливе значення для перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, реформа децентралізації, яка розпочалася в Україні після Революції Гідності, була вимушено перервана російською агресією у дещо суперечливому стані. Послідовне продовження цієї реформи після завершення війни має високу практичну необхідність, особливо в аспекті перспективи набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі та потреби приведення системи здійснення місцевої влади у повну відповідність до європейських стандартів і вимог *acquis* ЄС.

По-друге, специфіка функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану передбачає низку обмежень цього важливого інституту конституційного ладу, а в деяких випадках навіть зупинення функціонування місцевого самоврядування з різних підстав, зокрема в зоні активних бойових дій і в умовах тимчасової окупації окремих територій. Після припинення правового режиму воєнного стану повноцінне функціонування місцевого самоврядування потрібно буде відновлювати. Цей виклик потребуватиме професійного підходу, особливо у поєднанні з продовженням реформ, спрямованих на децентралізацію.

Галузь муніципального права виокремилася із загальної системи конституційного права порівняно недавно¹, і її галузева доктринальна основа є недостатньо усталеною. Наявність різних концептуальних підходів у науковій літературі, що спричиняє певні невідповідності у нормативному регулюванні місцевого самоврядування, є певним ускладненням для вивчення курсу муніципального права. Це потребує обов'язкового порівняльно-правового розгляду відповідних підходів з урахуванням регулювання відносин у сфері місцевої влади у різних європейських державах. Особливе значення має наявність системи міжнародних (зокрема, європейських) правових стандартів місцевого самоврядування, концентровано викладених у Європейській хартії місцевого самоврядування та розвинутих у низці документів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. З іншого боку, наявність таких проблем створює передумови для того, щоб більш глибоко, з урахуванням аргументації

¹ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 60.

прихильників різних концептуальних точок зору, аналізувати відповідні аспекти, стимулюючи вироблення у студентів власної аргументованої позиції.

Нарешті, треба наголосити, що предметом вивчення курсу має бути муніципальне право, яке слід розуміти ширше, аніж лише позитивне (писане) право. Звісно, юрист повинен орієнтуватися у масиві нормативних актів, пам'ятаючи водночас про динамічність їх змісту. Однак цим обмежуватися не можна: спираючись на вивчення законодавчого регулювання (позитивного права), ми шукатимемо відповіді не лише на запитання «як це врегульовано?», а й на два інші важливі запитання: «чому це врегульовано саме так?» і «чи не краще було б це врегулювати інакше?». Відповіді на два останні запитання будемо шукати, спираючись на більш загальні правові положення — основні засади права взагалі та конституційного права зокрема, а також відповідно сформульовані принципи муніципального права.

Цей курс лекцій підготовано на основі досвіду викладання курсу «Муніципальне право» для студентів другого року навчання бакалаврської програми «Право» факультету правничих наук Національного університету «Киево-Могилянська академія».

Невеликий обсяг курсу¹ не дає можливості широко користуватися порівняльно-правовим підходом при вивченні муніципального права. З огляду на це основою курсу є муніципальне право України. Однак розгляд тем курсу не обмежений лише національною системою права; у низці випадків, особливо стосовно засадничих положень, курс звертається до Європейської хартії місцевого самоврядування як базового міжнародно-правового документа в цій сфері, а в окремих ситуаціях — до досвіду деяких європейських держав.

Метою курсу муніципального права є вивчення студентами конституційних засад муніципального права, генези розвитку місцевого самоврядування, основних його моделей та інститутів на підставі доктринальних підходів та аналізу законодавства України щодо місцевого самоврядування, міжнародно-правових актів та наукових положень із метою сформулювати у студен-

¹ Силабус курсу «Муніципальне право», затверджений кафедрою загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Киево-Могилянська академія» 5 лютого 2025 року, встановлює його загальний обсяг 110 годин (три кредити ECTS), зокрема сім лекцій і вісім семінарів.

тів уміння правильно оцінювати конкретні муніципально-правові явища, виробити навички тлумачення нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування та застосування їх до практичних проблем.

Виклад структуровано у формі 18 лекцій, які присвячені окремим темам курсу; одна жодну з цих лекцій не треба сприймати як предмет повноцінного лекційного заняття обсягом дві академічні години. Одна із запропонованих лекцій, яка присвячена історичному аспекту становлення ідеї місцевого самоврядування (середньовічне міське право), розрахована на самостійне опрацювання студентами.

Тексти лекцій час від часу перериваються *запитаннями*, адресованими читачеві. Студентам рекомендується обдумати запитання та пошукати відповідь, перш ніж перейти до подальшого ознайомлення з текстами лекцій. У більшості випадків запитання адресовані тим знанням, які студенти повинні мати з вивчення інших курсів. Окремі запитання мають за мету стимулювати власні роздуми студента щодо деяких проблем муніципального права; розгорнуті відповіді на такі запитання наведено згодом у тексті.

У тексті розміщено також окремі *завдання* для самостійного опрацювання (виконання), які переважно орієнтовані на опрацювання нормативних актів, їх уважне прочитання та осмислення. Виконання таких завдань сприятиме глибшому сприйняттю відповідного матеріалу, а також формуватиме вміння і навички роботи (і критичної також) із нормативними актами.

Цей курс «Муніципальне право» став можливим завдяки ініціативі, постійній підтримці і спрямуванню, які надавав наш світлої пам'яті Учитель, видатний український правознавець Микола Іванович Козюбра, творець правничої школи Національного університету «Киево-Могилянська академія». Підготовка цього курсу лекцій була б також неможливою без істотної підтримки завідувача кафедри професора А. П. Зайця, якому автор завдячує продуктивними дискусіями, що вплинули на зміст цього видання, а також без творчої та дружньої атмосфери, що сформувалася в колективі кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права НаУКМА. Усім їм автор висловлює щирю вдячність.

З курсу загальної теорії права відомо, що система права (у тому числі вітчизняна система права) — це цілісна упорядкована сукупність правових норм, об'єднана принципами права, що має внутрішню структуру, найбільш типовими складниками якої є галузі права¹.

Галузей права існує багато. Деякі з них є традиційними, добре відомими; інші є відносно новими, які виокремилися досить недавно (такий процес триває досі). Низка галузей права сформувалися у надрах конституційного права, яке, як відомо, сьогодні за своїм масштабом і значенням у межах національної системи права перебуває понад галузевим поділом права і становить фундамент практично всіх галузей права². До таких порівняно нових галузей права, сформованих у рамках конституційного права, належить і *муніципальне право*.

Як відомо, *галуззю права* вважається підсистема норм права, які регулюють відносно однорідну, певною мірою відокремлену сферу суспільних відносин, які виникають та існують у процесі суспільного життя; така виокремлена сфера суспільних відносин становить *предмет регулювання* галузі права.

Муніципальне право як галузь права. Муніципальне право має свій предмет регулювання — суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування — особливої підсистеми публічної влади в державі. Сфера цих суспільних відносин достатньо чітко відокремлена від суміжних сфер (хоча між ними, без сумніву, існують взаємозв'язки) і значна за обсягом; у складі муніципального права існує низка більш вузьких (конкретних) підсистем, які є окремими правовими інститутами. Це дає підстави визначати муніципальне право саме як галузь

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 150.

² Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 60.

права¹. За своєю генезою муніципальне право як галузь розвинулося в рамках конституційного права і сьогодні належить до його системи.

Дещо пізніше ми уточнимо співвідношення понять «муніципальне право» та «місцеве самоврядування».

У рамках континентальної правової сім'ї, до якої належить система права України, прийнято ділити систему права на дві великі частини — публічне і приватне право. Критерії розмежування цих двох підсистем права досі є недостатньо чіткими і дискусійними. Проте немає сумніву, що муніципальне право належить до сфери публічного права; це впливає із правової природи суспільних відносин, які є предметом його регулювання. Ці правовідносини стосуються сфери суб'єктивних прав та інтересів, цілей, потреб, повноважень широкого (часто невизначеного) кола індивідів та інших суб'єктів, тобто мають публічний, а не приватний характер. Предмет регулювання муніципального права стосується безпосередньо, з одного боку, здійснення публічних (визнаних і закріплених державою) владних повноважень місцевого самоврядування, а з іншого боку — функціонування на місцевому рівні громадянського суспільства як сукупності громадян та їх різноманітних об'єднань, спрямованих на забезпечення їхніх політичних і громадянських прав та спільних (публічних) інтересів.

Хоча предмет муніципального права достатньо чітко окреслено, що дає підстави виокремити відповідну регуляторну систему як окрему галузь права, проте це не означає, що муніципальне право є цілком ізольованою підсистемою права. Система права в цілому, будучи поліструктурною та багаторівневою², все ж є цілісною, пронизаною взаємними зв'язками між її складниками — іншими галузями права та окремими правовими інститутами, які є відображенням реального переплетіння різноманітних суспільних відносин.

Насамперед слід наголосити на тісних зв'язках муніципального права із конституційним правом в цілому як більш загальною базовою підсистемою права взагалі. Забезпечення гарантій

¹ Глибокий концептуальний аналіз проблеми місця муніципального права у системі права див.: Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 62–83.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 143.

місцевого самоврядування належить до засад конституційного ладу сучасної демократичної правової держави. Місцеве самоврядування істотно використовує такі конституційно-правові інститути, як, зокрема, демократичний державний режим, громадянство, адміністративно-територіальний устрій, політичні партії. Участь громадян-жителів у здійсненні місцевого самоврядування (*учасницька місцева демократія*) спирається на основоположні конституційні свободи вираження поглядів, мирних зібрань та об'єднання. У сучасних умовах в Україні для сфери регулювання муніципального права важливу роль відіграє конституційний інститут воєнного стану, вплив якого на функціонування місцевого самоврядування ми розглянемо наприкінці нашого курсу.

Муніципальне право регулює здійснення місцевої влади (влади місцевого самоврядування), яка має *управлінський* характер. З огляду на це муніципальне право дуже близьке до *адміністративного права*, яке регулює правовідносини у сфері здійснення виконавчої влади.

Водночас у здійсненні місцевого самоврядування, на відміну від сфери регулювання адміністративного права, характерним є формування представницьких органів через місцеві вибори. Звідси випливає достатньо тісний взаємозв'язок муніципального і виборчого права.

Подальший аналіз засвідчує, що сфера публічних правовідносин, яка належить до предмета муніципального права, є дуже різноманітною, що має наслідком взаємозв'язки з багатьма іншими галузями права (і не лише публічного). До таких суміжних галузей належать, зокрема:

- фінансове право з його підгалузями — бюджетним правом (місцеві бюджети) і податковим правом (місцеві податки і збори);
- цивільне право (комунальна власність, реєстрація майнових прав);
- господарське право (комунальні підприємства);
- трудове право (загальні засади трудових відносин у сфері місцевого самоврядування і підприємств, установ та закладів, що перебувають у комунальній власності);
- земельне право (земельні правовідносини, встановлення меж населених пунктів, громад та інших адміністративно-територіальних одиниць);

- водне право (регулювання користування водними об'єктами, водоохоронні заходи);
- екологічне право (природоохоронні функції місцевого самоврядування);
- інформаційне право (відкритість діяльності місцевого самоврядування через доступ до публічної інформації у поєднанні із захистом персональних даних приватних суб'єктів), а також низка інших галузей.

Взаємозв'язки з деякими суміжними галузями, які студенти другого року навчання вже вивчали або вивчають паралельно, ми будемо використовувати при вивченні муніципального права.

Слід зазначити, що термін «муніципальний» є дещо чужорідним за походженням для української правничої термінології. В Україні його вживають тільки в науці права (доктрині). Конституція та закони України не використовують цього терміна, в окремих випадках позначаючи належність до сфери місцевого самоврядування іншим, по суті синонімічним терміном «комунальний» (зокрема, «комунальна власність»); «Великий енциклопедичний юридичний словник» навіть відповідну галузь права позначає як «муніципальне (комунальне) право»¹.

Термін «муніципалітет» і похідний від нього термін «муніципальний» мають латинське походження. У Римській державі (спочатку республіці, згодом імперії) словом «муніципій» (*municipium*) позначали місто, яке, визнаючи залежність від Риму, брало на себе «тягар вирішення місцевих проблем публічного характеру», тобто, по суті, набувало самоврядності². Сьогодні термін «муніципалітет» (англ. *municipality*, ісп. *municipio*) використовують для позначення самоврядних територіальних одиниць (територіальних колективів) у праві низки держав Європи та Америки (Іспанії, Португалії, США, Бразилії, Аргентини), а також у міжнародно-правових актах. Водночас у багатьох державах із цією метою вживають інші терміни — комуна (франц. *commune*, італ. *comune*), община (болг. *общност*), спільнота

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. С. 488.

² Див., наприклад: Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. С. 4; Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : Одіссей, 2008. С. 12.

(нім. *Gemeinde*), гміна (пол. *gmina*), — які за походженням і змістом близькі до українського терміна «громада». Тим не менше і в цих державах для позначення явищ, пов'язаних із самоврядними колективами, часто використовується слово «муніципальний».

В українській правничій мові термін «муніципальне право» став сьогодні загальноновживаним і не викликає дискусій.

Джерельна база муніципального права. З курсу загальної теорії права добре відомо про джерела права (у формальному розумінні цього терміна), тобто засоби зовнішнього вираження змісту норм права¹, у тому числі про їх види.

Запитання. Які джерела права Ви знаєте?

У рамках континентальної правової сім'ї, до якої належить правова система України, головну роль у системі джерел права відіграють *нормативно-правові акти*; істотним може бути також значення *нормативних договорів* (хоча в рамках публічного права договори зустрічаються не так часто, як у приватному праві). Протягом останніх десятиліть унаслідок процесів глобалізації та зближення двох основних правових сімей євроатлантичної цивілізації і в межах правових систем континентальної правової сім'ї зростає роль *судової практики* (хоча її переважно вважають непрямим або допоміжним джерелом права²). Нарешті, не можна нехтувати *правовою доктриною*, яка слугує додатковим джерелом права для досягнення належного праворозуміння. Зауважимо, що академічне вивчення муніципального права спрямоване на формування доктринального розуміння відповідної галузі; однак таке доктринальне розуміння не може бути відірваним від нормативно-правового регулювання та судової практики; до цих джерел ми будемо постійно звертатися.

Для нашого курсу основними джерелами права будуть акти нормативно-правового змісту; водночас ми будемо також використовувати судову практику, особливо рішення і правові позиції Конституційного Суду України.

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 153.

² *Ibid.* С. 153–154.

Нормативно-правові акти, які є формальними джерелами муніципального права, формують певну ієрархічну систему, в основному внаслідок відмінності юридичної сили відповідних актів, а також спрямованості на відповідний предмет регулювання. Коротко розглянемо відповідні рівні цієї системи.

I. Конституція України має пріоритетне становище в системі джерел як національного права¹ загалом, так і окремих галузей права. Це повністю стосується і галузі муніципального права як регулятора правовідносин, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування.

Передусім місцевого самоврядування стосуються стаття 7 Конституції, яка проголошує визнання і гарантії місцевого самоврядування як одної з засад конституційного ладу держави, та окремий розділ XI Конституції під назвою «Місцеве самоврядування», у якому закріплено загальні основні нормативні положення цієї форми здійснення публічної влади. Положення статей розділу XI Конституції ми будемо уважно розглядати та аналізувати у нашому курсі.

Однак зазначені конституційні положення не вичерпують усіх приписів Основного Закону, які чинять вплив на предмет регулювання муніципального права. Вказівка на місцеве самоврядування міститься у низці інших положень Конституції, зокрема:

- у статті 5, де зазначено, що саме народ здійснює в Україні владу, у тому числі через органи місцевого самоврядування;
- у частині другій статті 19, яка поширює принцип законності у формулюванні, застосовному до суб'єктів владних повноважень, на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- у статті 38, яка закріплює індивідуальне право громадян України на участь в управлінні державними (точніше, публічними) справами, а отже, право на участь у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема право участі у місцевих виборах і референдумах.

Нарешті, для регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування істотне значення має розділ IX Конституції «Територіальний устрій України»; відповідні положення цього розділу теж розглянемо в подальших лекціях.

¹ *Ibid.* С. 362.

II. Міжнародно-правові акти. Ми вже звертали увагу, що одним із наслідків сучасних процесів глобалізації стає зближення національних правових і особливо конституційних систем демократичних держав. Внаслідок цих процесів акти міжнародного права все частіше стосуються основних засад національного права. Після Другої світової війни найпершою сферою, що зазнала міжнародно-правової уніфікації, стала сфера прав людини, у якій встановлені загальноновизнані правові стандарти, захищені не лише відповідними зобов'язальними актами, а й юрисдикцією відповідних міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини. Протягом подальших десятиліть сформувалися міжнародні (принаймні європейські) *правові стандарти*, які поширилися і на інші сфери правовідносин, а відповідні міжнародні договірні (зобов'язальні) акти доповнилися актами авторитетних міжнародних організацій (т. зв. «м'яке право»). Для України у цьому аспекті основне значення мають багатосторонні договори (пакти, конвенції), укладені в рамках не лише Організації Об'єднаних Націй, а й Ради Європи як регіональної (європейської) міжнародної організації, а також акти окремих органів Ради Європи – Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу регіональних і місцевих влад та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії).

Відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана (які ратифіковані) Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Стаття 19 Закону «Про міжнародні договори України» нормативно закріплює поширене доктринальне положення, що приписи міжнародного договору, який набув чинності для України, мають перевагу (вищу юридичну силу) перед приписами закону України чи будь-якого іншого внутрішнього акта законодавства України (крім Конституції України). Однак деякі науковці ставлять під сумнів значення цього законодавчого положення з посиланням на те, що таке правове становище міжнародно-правових актів у системі національного законодавства закріплене лише на рівні закону (тобто правового акта того самого рівня юридичної сили, що й ті, яких воно насамперед стосується), а не Конституції.

Зазначені розбіжності у поглядах науковців відображають дві доктрини співвідношення міжнародного і національного (внутрішнього) права – дуалістичну, яка вважає міжнародне і націо-

нальне право двома розмежованими системами права із різними суб'єктами правовідносин, та моністичну, яка прямо відносить міжнародно-правовий акт, ратифікований державою, до зобов'язальних актів національної системи права¹. Як впливає із припису статті 19 Закону «Про міжнародні договори України», наша держава взяла за основу моністичну доктрину. Зазначимо, що на користь положення про зобов'язальний характер положень міжнародно-правового акта у внутрішніх правовідносинах свідчить загальноновизнаний принцип міжнародного права « *Pacta sunt servanda*» («договори мають бути дотримані»), закріплений у статті 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1966 року. Конкретизуючи цю вимогу, стаття 27 Конвенції стверджує, що «учасник [договору] не може посылатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору». Для забезпечення верховенства Конституції, недопущення порушень конституційних положень зобов'язальними нормами міжнародних договорів стаття 9 Конституції України забороняє укладення міжнародного договору, який суперечить Конституції.

Для муніципального права всіх європейських держав основним міжнародно-правовим актом є **Європейська хартія місцевого самоврядування** (англ. *European Charter of Local Self-Government*, франц. *Charte européenne de l'autonomie locale*) 1985 року, яка має статус конвенції Ради Європи. Європейська хартія місцевого самоврядування у 2009 році була доповнена **Додатковим протоколом про право участі у справах місцевого органу влади** (англ. *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, франц. *Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales*); за місцем укладення (м. Утрехт, Нідерланди) цей документ відомий також як Утрехтський протокол.

Європейську хартію місцевого самоврядування Україна ратифікувала 15 липня 1997 року; офіційний переклад Хартії українською мовою було переглянуто, і на цей час чинною (є частиною національного законодавства України) є редакція від 3 квітня 2015 року. Додатковий протокол до Хартії Україна ратифікувала 2 вересня 2014 року; текст його офіційного перекладу

¹ Див.: Антонович М. Міжнародне публічне право : навч. посібник. Київ : Видавничий дім «КМ Академія», 2003. С. 52–64.

після цього не переглядався. Особливістю і Хартії, і Утрехтського протоколу, як і інших документів Ради Європи, є те, що статус оригіналу мають тексти англійською та французькою мовами. Деяка невідповідність правових понять і термінології юридичних мов цих двох країн, системи права яких належать до різних правових сімей, створює певні проблеми для офіційного перекладу цих зобов'язальних актів українською мовою та тлумачення їхнього змісту. Далі ми розглянемо окремі проблеми, істотні у концептуальному сенсі, які пов'язані з двомовністю оригіналу, та відповідне відображення змісту окремих положень Хартії та Додаткового протоколу в українському перекладі, а також узгодженість цих положень із Конституцією України.

У літературі іноді згадується Всесвітня декларація місцевого самоврядування — документ, прийнятий у 1985 році Міжнародною спілкою місцевих властей (*International Union of Local Authorities*). За своєю правовою природою це *декларація* (не договір) не надто популярної, хоча й утвореної ще до Першої світової війни асоціації органів місцевого самоврядування з різних континентів. За змістом Всесвітня декларація дуже близька до Європейської хартії місцевого самоврядування¹. Внаслідок цих обставин зазначена Декларація не має самостійного значення для муніципального права європейських держав.

З огляду на перспективу набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі зростає роль **актів європейського права** (*acquis communautaire* — «спільний здобуток»), у тому числі щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, які мають бути імплементовані у національне законодавство України.

III. Закони України — нормативно-правові акти вищої юридичної сили у національній системі права (за очевидними винятками Конституції та ратифікованих міжнародних договорів України). Як акти законодавчого органу держави (в Україні — Верховної Ради України), закони є основними актами регулювання сіх правовідносин у державі. Систему законів (і пов'яза-

¹ Текст Декларації малодоступний. Свого часу було опубліковано її неофіційний український переклад; див.: Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р.). *Місцеве і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1–2. С. 65–69. Див. також: Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 51–52.

них із ними підзаконних нормативно-правових актів), як правило, структурують відповідно до галузей права та правових інститутів, джерелами яких є ці акти. Однак унаслідок наявності істотних і важливих міжгалузевих зв'язків законодавчі акти певної галузі можуть містити положення, які стосуються регулювання суміжних правовідносин іншої галузі.

Ці особливості властиві також законам — джерелам муніципального права. Тому з усієї сукупності законів, які містять норми, що регулюють правовідносини у сфері місцевого самоврядування (муніципальні правовідносини), виокремлюють так звані *галузеві закони*, що є основними джерелами галузі муніципального права, та *суміжні закони*, які мають інший основний предмет регулювання і лише містять окремі норми, що стосуються муніципальних правовідносин.

III.1. Галузеві закони — джерела галузі муніципального права.

Основним законом у цій групі є **Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»**. Він був прийнятий у 1997 році, невдовзі після прийняття Конституції України, і замінив собою попередній закон із низки законів, які регулювали місцеве самоврядування в Україні до прийняття Конституції 1996 року. За час своєї дії цей Закон зазнав численних змін і доповнень; останні (на час написання цього курсу лекцій) і важливі за змістом зміни до Закону набули чинності у січні 2025 року.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» заснований на положеннях Конституції України; він розвиває і деталізує зміст конституційних норм, які містяться, зокрема, в її Розділі XI «Місцеве самоврядування».

Зазначений Закон охоплює своїм регулюванням практично всю сферу муніципальних правовідносин, хоча стосовно різних аспектів відрізняється ступенем деталізації. У багатьох аспектах він закладає основи такого регулювання, яке деталізується іншими законами або підзаконними нормативно-правовими актами. Як стверджується у статті 24 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», правовий статус місцевого самоврядування визначається цим Законом, а також «іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону». Хоча таке законодавче положення не може формально встановити вищу юридичну силу цього Закону щодо інших, які стосуються окремих аспектів місцевого самоврядування, тим не менше цей припис підкреслює визначальну роль регулювання відносин

у сфері місцевого самоврядування, визначеного цим Законом, при тлумаченні відповідних положень інших законів.

Основні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» детально аналізуються у курсі муніципального права.

Інші галузеві закони регулюють окремі аспекти функціонування місцевого самоврядування; сферу їх регулювання окреслено їхніми назвами.

Закон «Про статус депутатів місцевих рад» був прийнятий у 2002 році, і з того часу він зазнав істотних змін; останні (на час написання цього курсу лекцій) зміни і доповнення до Закону набрали чинності у січні 2025 року.

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятий у 2001 році і чинний у редакції, яка враховує зміни і доповнення, внесені до кінця 2021 року, визначає діяльність посадових осіб місцевого самоврядування як різновид публічної служби (поряд із державною службою). Зазначимо, що у травні 2023 року прийнято новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», який, однак, має набути чинності лише через шість місяців після припинення воєнного стану.

Закон «Про органи самоорганізації населення» регулює діяльність одної з найбільш дієвих форм невладної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Закон був прийнятий у 2001 році; останні на час написання цього курсу лекцій зміни було внесено у жовтні 2024 року.

Закон «Про столицю України — місто-герой Київ» визначає особливості статусу і здійснення місцевого самоврядування (як і виконавчої влади) у столиці нашої держави, передбачені статтями 118 та 140 Конституції України. Прийнятий 1999 року, Закон зазнав численних і часом суперечливих змін (останні зміни на цей час було внесено 2020 року). Сьогодні тривають дискусії щодо розроблення нової редакції цього Закону; однак з огляду на складність цього завдання законодавець вирішуватиме його уже в мирних умовах після війни.

Специфічне місце у системі джерел галузі посідає **Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**, прийнятий у 2015 році. Хоча він вважається чинним (з урахуванням змін, останні з яких було внесено у квітні 2020 року), однак після реформи адміністративно-територіального устрою України на рівні громад і районів, проведеної у червні — липні 2020 року, цей Закон втратив актуальність, а можливість його застосування у чинній редакції вкрай сумнівна.

Наголосимо, що при розгляді кожного закону ми звертали увагу не лише на час його прийняття, а й на час внесення останніх змін. Це надзвичайно важливо, оскільки визначає редакцію закону, чинну на поточний момент. Для юриста неприпустимо користуватися застарілими редакціями законодавчих актів, оскільки це може спричинити хибне розуміння та/або застосування нормативних положень. Тому читачеві слід уважно ставитися до цитування законодавчого тексту, не забуваючи перевірити, чи не зазнав він змін. Сьогодні інформаційні ресурси (зокрема, розділ «Законодавство України» офіційного вебпорталу Верховної Ради України) дають можливість оперативно уточнювати, яка редакція нормативного акта чинна на цей час або була чинна на певний момент у минулому.

Перелічені вище законодавчі акти визначають умови і порядок функціонування місцевого самоврядування в рамках конституційного правового режиму мирного часу. Однак необхідність захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України від широкомасштабної російської агресії змушує істотно перебудувати усю систему організації влади в державі з метою концентрації ресурсів і зусиль для цілей оборони, забезпечення оперативного прийняття і виконання відповідних рішень органами влади. Конституція України в таких обставинах передбачає запровадження спеціального правового режиму — *режиму воєнного стану*, який доповнює конституційне регулювання, допускаючи обмеження деяких конституційних прав і свобод та встановлюючи спеціальний порядок діяльності й обсяг повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей особливий правовий режим в основних своїх рисах визначений **Законом «Про правовий режим воєнного стану»**, прийнятим у 2015 році (на час написання цього курсу лекцій — у редакції станом на травень 2025 року). В умовах воєнного стану, введеного Указом Президента України 24 лютого 2022 року, цей Закон має визначальний регулятивний вплив на функціонування місцевого самоврядування (як і всього державного механізму і суспільного життя нашої держави); тому, хоча він має загальний характер, його слід віднести до базових законів — джерел муніципального права. Основні особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану розглянемо в останній лекції курсу.

III.2. **Суміжні закони.** Серед суміжних законів, які можна віднести до джерел муніципального права, насамперед слід виокремити основні кодекси — джерела суміжних галузей права, які регулюють сфери правовідносин, що охоплюють важливі аспекти діяльності місцевого самоврядування. До таких законодавчих актів належать:

- **Бюджетний кодекс України** в частині регулювання місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин;
- **Податковий кодекс України** в частині регулювання місцевих податків і зборів;
- **Цивільний кодекс України** в частині регулювання відносин комунальної власності та участі територіальних громад і органів місцевого самоврядування у цивільному обігу;
- **Виборчий кодекс України** в частині регулювання місцевих виборів як способу формування складу представницьких органів місцевого самоврядування — місцевих рад і заміщення виборних посад сільських, селищних, міських голів, а також деяких суміжних питань, важливих для функціонування місцевого самоврядування.

Крім того, важливу роль у цій групі законодавчих актів відіграє **Закон «Про місцеві державні адміністрації»**, який регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, зокрема їхні взаємовідносини з органами місцевого самоврядування.

Суміжними законами також можна вважати багато інших законодавчих актів, які містять лише окремі норми, що визначають повноваження і порядок дій органів місцевого самоврядування в окремих специфічних сферах діяльності. Прикладами можуть бути закони «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про землеустрій», «Про відкритість використання публічних коштів», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інші. Про деякі з таких законів ітиметься далі¹.

IV. **Підзаконні акти.** Хоча частина друга статті 19 Конституції зобов'язує органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

¹ Приблизний обсяг законодавства, суміжного з муніципальним правом, можна оцінити на підставі переліку правових актів національного законодавства, використаних у тексті цих лекцій, який жодним чином не можна вважати вичерпним (див. Додаток 1).

передбачені Конституцією та законами України, потреба регулювати певні правовідносини або їх окремі аспекти на підзаконному рівні існує завжди. Це пов'язано насамперед зі ступенем конкретизації відповідного регулювання: закони містять узагальнені положення, тоді як підзаконні акти можуть деталізувати їх стосовно більш конкретних ситуацій. Здебільшого можливість такої конкретизації підзаконними актами прямо передбачена Конституцією чи законом. Однак при цьому слід враховувати рівень юридичної сили підзаконних актів і їхніх приписів: акти нижчої юридичної сили не можуть суперечити положенням актів вищої сили; в разі виявлення такої суперечності підлягає застосуванню акт вищої юридичної сили.

Запитання. Чим визначається юридична сила нормативних актів?

4.1. Підзаконні нормативні акти найчастіше видають органи виконавчої влади. Місцеве самоврядування, як ми з'ясуємо пізніше, достатньо незалежне від впливу виконавчої галузі державної влади. Тим не менше існують сфери компетенції центральних органів виконавчої влади, визначені Конституцією чи законом, в рамках яких повноваження цих органів поширюються на всю територію держави та всіх відповідних суб'єктів права.

Нормативні акти Кабінету Міністрів України регулюють правовідносини у сферах, визначених Конституцією як такі, що належать до компетенції Уряду (стаття 116 Конституції). Зокрема, до таких сфер, які впливають на функціонування місцевого самоврядування, належать:

- фінансова, цінова, інвестиційна, податкова політика;
- політика у сфері праці і зайнятості, соціального захисту;
- політика у сфері освіти, охорони здоров'я, культури;
- екологічна політика і природокористування.

Нормативні акти Кабінету Міністрів України, видані стосовно таких сфер регулювання, є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, а отже, є джерелами муніципального права.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до обсягу своєї компетенції уповноважені частиною четвертою статті 143 Конституції здійснювати контроль за вико-

нанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (т. зв. делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, які ми розглянемо пізніше). При цьому природним є прийняття нормативних актів, які впливатимуть на здійснення виконавчими органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Істотне значення для бюджетних правовідносин місцевого самоврядування мають акти Міністерства фінансів України, зокрема в частині регулювання казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Серед інших центральних органів виконавчої влади зазначимо Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) як орган, уповноважений здійснювати антикорупційний контроль та його підзаконне нормативне регулювання насамперед стосовно суб'єктів владних повноважень, у тому числі депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування.

ІV.2. Унітарний характер України має наслідком єдність системи права держави, яка, взагалі кажучи, не передбачає територіальних особливостей правового регулювання. Тим не менше автономний характер місцевого самоврядування допускає окремі територіальні особливості функціонування самоврядування в межах Конституції та законів України. Такі особливості можуть регулюватися підзаконними актами з обмеженою територіальною дією (локальними підзаконними нормативно-правовими актами). Серед локальних нормативних актів, які можуть видавати органи місцевого самоврядування, ми в основному будемо мати справу в нашому курсі з двома їх видами — статутами територіальних громад і регламентами місцевих рад.

Відповідно до статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», **статут територіальної громади** є локальним нормативним актом, який приймає представницький орган місцевого самоврядування громади — сільська, селищна, міська рада — з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування відповідною громадою, однак у повній відповідності з Конституцією та законами України. Як локальний акт, статут громади має зобов'язальну силу лише в межах території громади. Зауважимо, що зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які набрали чинності у січні 2025 року, істотно розширили обов'язковий предмет регулювання статутами територіальних громад.

Регламент місцевої ради, відповідно до частини п'ятнадцятої статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», визначає деталі процедури підготовки і проведення сесій ради, діяльності органів ради — постійних і тимчасових комісій — і депутатів ради в межах загального регулювання, встановленого зазначеною статтею Закону. Зокрема, регламент ради визначає порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, проведення пленарних засідань ради, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях та з інших процедурних питань, порядок дій депутатів ради. Регламент приймає місцева рада, і він має зобов'язальну силу лише для цієї ради.

Як приклади інших локальних нормативних актів місцевого самоврядування назвемо рішення місцевих рад про затвердження місцевих бюджетів, про встановлення місцевих податків і зборів, про затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, інших цільових програм; повноваження місцевих рад приймати такі акти встановлено статтею 143 Конституції.

Серед джерел муніципального права часом зазначають також *адміністративні договори*. Такі договори укладаються двома (чи більше) суб'єктами владних повноважень чи суб'єктом владних повноважень з іншим, невладним суб'єктом щодо реалізації своїх повноважень. Можливість укладення договорів між територіальними громадами як суб'єктами місцевого самоврядування для виконання спільних проєктів або спільного фінансування комунальних підприємств, закладів чи установ передбачена частиною другою статті 142 Конституції; тим самим вони мають локальне правове значення. Однак конституційна вимога щодо суб'єктів владних повноважень діяти лише у спосіб, встановлений Конституцією і законами України, унеможливорює укладення адміністративних договорів *нормативного характеру*, тобто договорів, які б встановлювали або змінювали норми муніципального права. Отже, *адміністративні договори можуть бути лише актами правозастосовного характеру*¹ і не належать до джерел муніципального права.

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 160.

V. Судова практика. Процеси правової глобалізації, які активізувалися в останній чверті XX століття і тривають досі, мають наслідком зближення двох основних правових систем євроатлантичної цивілізації — континентальної (романо-германської), до якої належить і правова система України, та англосаксонської (сім'ї загального права). Одним із наслідків таких процесів є зростання ролі судової практики як специфічного джерела права (іноді його кваліфікують як допоміжне) в рамках континентальної правової сім'ї, яке є певним аналогом судового прецеденту в системах англосаксонської правової сім'ї.

До таких джерел муніципального права в Україні належать рішення Конституційного Суду України та практика судів загальної юрисдикції (насамперед Верховного Суду).

V.1. Сучасна правова доктрина визнає **рішення Конституційного Суду України** джерелами права. Однак характер і значення цих джерел протягом тривалого часу є предметом дискусії науковців — теоретиків права і конституціоналістів. Правове значення цих рішень визначається обсягом повноважень Конституційного Суду та їх цільовим спрямуванням.

Відповідно до статті 150 Конституції України, до основних повноважень Конституційного Суду України, зокрема, належить:

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;
- офіційне тлумачення Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України мають істотне правове навантаження не тільки внаслідок змісту резолютивної частини (акти чи їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність, а тлумачення Конституції стає обов'язковим роз'ясненням змісту відповідних положень Конституції), а й завдяки детальному правовому аналізу відповідних проблем із формулюванням важливих висновків (*правових позицій*), які часто мають доктринальне значення і є орієнтирами для праворозуміння і практичного застосування відповідних конституційних або законодавчих положень. Хоча внаслідок конституційної реформи 2016 року Конституційний Суд України втратив повноваження здійснювати офіційне тлумачення законів України, його відповідні рішення щодо тлумачення

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 162.

законодавчих положень, прийняті раніше, зберігають свою зобов'язальну силу. Сьогодні таку саму функцію по суті виконують правові позиції Конституційного Суду, викладені у мотивувальних частинах його рішень (а іноді й ухвал).

Ми неодноразово будемо звертатися до рішень Конституційного Суду України та викладених у них правових позицій для більш адекватного розуміння сутності, підстав і змісту відповідного регулювання різних муніципальних правовідносин.

V.2. Судова практика судів загальної юрисдикції стосується вирішення конкретних спорів; однак у мотивувальних частинах судових рішень, як правило, міститься інтерпретація нормативних положень законодавства стосовно окремого спору у вигляді правових позицій або правових висновків суду. Таке юридичне тлумачення прийнято називати *казуальним*¹; воно адаптоване до конкретних (або близьких до них) обставин справи. У випадках судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій казуальне тлумачення становить насамперед доктринальний інтерес. Однак, відповідно до частин п'ятої та шостої статті 13 Закону «Про судоустрій і статус суддів», правові позиції (висновки) щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, та враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права.

Для муніципального права важливою є судова практика адміністративних судів, оскільки спори, які стосуються муніципальних правовідносин, віднесені в основному до їхньої юрисдикції. Особливе значення мають правові позиції (висновки), викладені у постановках Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду у відповідних справах, оскільки внаслідок їх обов'язковості, визначеної Законом «Про судоустрій і статус суддів», вони виконують роль своєрідних джерел права, подібних до судового прецеденту².

Ми розглянули основні формальні джерела муніципального права, тобто ті форми викладу (зовнішнього вираження) змісту норм муніципального права, до яких доводиться звертатися у процесах правозастосування і правокористування, щоб знайти

¹ *Ibid.* С. 255.

² Усі судові рішення містяться у Єдиному державному реєстрі судових рішень, доступ до якого відкритий; див.: URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.

відповідні текстуальні вираження цих норм. Тому вивчення муніципального права (як і будь-якої іншої галузі права) передбачає загальне знання системи нормативно-правових актів — джерел галузі, вміння орієнтуватися у цій системі і знати, які чинні акти регулюють відповідні муніципальні правовідносини.

Водночас вивчення муніципального права не можна зводити лише до вивчення змісту законодавчих актів. Для кваліфікованого юриста недостатньо формально знати законодавство, а надто тому, що через значний обсяг масиву нормативно-правових актів та неминучу динаміку змін запам'ятати їхній зміст нереально. Юристові необхідне певне розуміння права в цілому і відповідних складових системи права зокрема; таке *праворозуміння* дає можливість не лише належно осягнути зміст норми права (тобто краще розуміти, як саме норма регулює правовідносини у конкретних обставинах), а й зрозуміти, на що (на яку мету) спрямована така норма, тобто чому відповідні правовідносини регулюються саме так, а не інакше. Іншими словами, належне праворозуміння дозволяє не лише вивчити «букву» права (текст писаної норми), а й усвідомити «дух» права як основного соціального регулятора, який має за мету досягнення справедливості.

Ці аргументи змушують нас звернутися до ще одного джерела права — *правової доктрини*, тобто системної сукупності наукових знань про право, заснованої на наукових узагальненнях, концептуальних ідеях, що отримують вираження у вигляді принципів права. Доктринальне пізнання права є продуктом дослідницької діяльності науковців-правознавців, результати якої часом виражають латинською фразою «*communis opinio doctorum*» («спільна думка докторів»), відомою з римського права.

Одним із основних продуктів узагальненого наукового пізнання права є принципи права¹. Принципи права відіграють настільки важливу роль у сучасному праворозумінні і правозастосуванні, що іноді їх вважають окремим важливим джерелом права². Роль і значення принципів права (як загальних, так і галузевих), зокрема, для галузі муніципального права ми розглянемо пізніше.

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 66.

² *Ibid.* С. 164.

Ця тема, яка належить до правової теорії держави як складника конституційного права, має допомогти нам з'ясувати, у чому полягає місцеве самоврядування як явище суспільної реальності, у якому реалізуються суспільні відносини, що є об'єктом регулювання муніципального права. Таке розуміння потрібне для того, щоби при вивченні муніципального права спробувати знайти і краще зрозуміти відповіді на запитання, поставлені вище у Вступі: **як** ці відносини врегульовані правом, **чому** вони врегульовані саме так, а також, чи не краще було б їх регулювати **інакше**?

Відповіді на ці запитання ми будемо шукати і в міру можливості знаходити протягом усього курсу.

Форма державного устрою як основа територіальної організації влади. Пошук розуміння суті явища місцевого самоврядування ми розпочнемо зі звернення до одного з базових питань правової теорії держави — форми державного устрою. З цим поняттям студенти знайомі з курсу конституційного права.

Необхідність певного облаштування способу управління сучасною демократичною державою, яка, на відміну від грецьких полісів — родоначальників демократично державного ладу, має (за небагатьма винятками) велике населення і значні територіальні масштаби, впливає з практичної неможливості зосередити усю владу в державі в руках небагатьох державних органів, які розміщені у столиці держави. Цю проблему вирішує *територіальний устрій держави* — поділ території держави на частини — територіальні одиниці — та розподіл повноважень між центральними державними органами, владний вплив яких поширюється на всю суверенну територію держави, та місцевими органами влади, які утворюються у територіальних одиницях і здійснюють владу у їх межах¹.

¹ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 395.

Запитання. Які форми державного устрою Ви знаєте?

У багатьох підручниках наведено низку ознак, які відрізняють федеративні держави від унітарних¹.

Запитання. Чим федерація відрізняється від унітарної держави?

Однак не всім федераціям властивий повний набір цих ознак: деякі з перелічених ознак не є незалежними між собою. Зрештою, щоб поділити всю сукупність держав на дві групи — федеративні та унітарні, потрібна лише одна ознака (критерій), наявність або відсутність якої дає підставу відносити конкретну державу до тієї чи тієї групи.

Такою ознакою слід визнати спосіб здійснення законодавчої влади.

Для унітарних держав характерне існування лише одного законодавчого органу — національного парламенту. З практичної точки зору це забезпечує єдність (однаковість) системи законодавства на всій території держави, без місцевих особливостей. З доктринальної точки зору в системі представницької демократії саме парламент виступає повноправним представником народу (нації), реалізуючи тим самим у рамках унітарної форми устрою ідею цілісності і неподільності державного суверенітету народу. Отже, в унітарних державах законодавча влада *централізована*.

Для федеративних держав властивий розподіл законодавчої функції між центральним (федеральним) рівнем і суб'єктами федерації, який здійснюється через розмежування сфери законодавчих повноважень відповідних представницьких органів — федерального і регіональних парламентів. Отже, у федеративних державах законодавча влада розосереджена і розмежована між федерацією та її суб'єктами, тобто *децентралізована*.

Унітаризм і федералізм — дві загальні форми територіальної організації влади у державі з акцентом на субнаціональний, або регіональний, рівень; найбільші за розміром територіальні одиниці після загальнодержавного (національного) рівня, для по-

¹ Див., наприклад: Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 404; Скакун О. Ф. Теорія права і держава : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. С. 148.

значення яких часто використовують термін «регіон» (хоча у кожній державі, як правило, існує своя власна назва для їх позначення). Проте в рамках цих форм — унітарних чи федеративних держав — можуть існувати системні відмінності; таким чином, кожна з цих форм має свої різновиди. Більше того, на нижчих рівнях територіального — базового та субрегіонального, яким в Україні відповідають громади та райони, — в обох загальних формах може бути істотна подібність в організації місцевої влади. Однак нас найбільше цікавитимуть варіанти форми унітарних держав, до яких належить Україна.

Децентралізація. Як ми зауважили раніше, в сучасній державі необхідне територіальне розосередження влади. Основні відмінності тут полягають у ступені концентрації владних повноважень у центрі (на загальнодержавному рівні) та їх розподілу між центральними та місцевими органами влади. Такий розподіл повноважень між різними територіальними рівнями органів влади прийнято називати *децентралізацією* (у широкому розумінні цього терміна¹). *Децентралізація законодавчої влади* є тою характеристикою, яка, як ми тільки що згадували, відрізняє федеративну державу від унітарної, у якій законодавча влада є централізованою. Однак у рамках унітарної форми устрою держави можливі різні ступені централізації чи децентралізації *виконавчої* (управлінської) влади. З огляду на це розглядають різні види унітарних держав.

Централізовані держави характерні тим, що більшість управлінських рішень щодо внутрішньої політики приймаються у центрі, як правило, на рівні уряду та окремих міністерств. Органи влади на місцях в основному уповноважені організовувати виконання таких рішень, однак не можуть істотно впливати на їх зміст. Такою централізованою унітарною державою була Франція до її децентралізаційних реформ 1980-х років; на той час рішення, наприклад, про відкриття додаткового класу в середній школі приймалося на рівні міністра освіти. Сьогодні прийнято вважати, що централізована унітарна держава погано узгоджується з демократичним державним ладом. На цей час

¹ Щодо змісту поняття «децентралізація», визначеного з різних точок зору, див.: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 15–17.

de facto централізованими є лише *авторитарні* держави¹ (типовий приклад — Росія, незважаючи на її формально федеративний устрій і мімікрію під демократію).

Відмова від централізованого характеру держави означає певне розосередження владних повноважень, зокрема можливості приймати на місцях основні управлінські рішення у певних сферах суспільного життя; такий процес децентралізації може набувати різних форм і різної глибини як за природою відповідних місцевих органів, так і за територіальним рівнем.

Повноваження приймати управлінські рішення може надаватися утвореним у відповідних територіальних одиницях місцевим органам, призначуваним з центру; місцеві органи при цьому адміністративно підпорядковані центральному урядові і контролювані ним. Такий спосіб розосередження виконавчої влади прийнято називати *деконцентрацією влади*²; цей термін означає, що не вся влада сконцентрована в руках центральних органів держави. Іноді для позначення такого не надто глибокого розосередження влади використовують термін «управлінська автономія».

Власне *децентралізацією* (у вузькому сенсі) влади вважається надання повноважень приймати основні рішення у певних сферах суспільного життя місцевим *виборним органам* (а також органам, утвореним місцевими виборними органами) у відповідних територіальних одиницях. Такі органи, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць, є *автономізованими*, тобто *адміністративно незалежними* від центральних органів влади. Отже, децентралізація (у її вузькому сенсі) є більш кардинальним способом розосередження публічної влади порівняно з деконцентрацією.

Звичайно, децентралізація, попри всі свої позитивні характеристики³, несе і певні виклики. Науковці звертають увагу на де-

¹ Як стверджує О. Батанов, сьогодні «варто розглядати децентралізацію як свого роду стандарт демократії»; див.: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ: Талком, 2021. С. 21.

² П. Любченко зазначає: «Ознакою деконцентрації влади є ієрархічне підпорядкування місцевих органів управління вищим органам влади» (Любченко П. М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право, 2019. С. 124).

³ Див., зокрема: Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи. Київ: ТОВ «Софія». 2012. С. 12.

які недоліки децентралізації¹, яких необхідно уникати або компенсувати спеціальними заходами.

Наскільки глибоко можна проводити децентралізацію, залежить від конкретних обставин у державі, зокрема консолідації політичної нації та суспільства. Слід погодитися з О. Бориславською, що «надмірна централізація не сприяє демократії, віддаляє громадянина від процесу прийняття рішень. В той же час, непродумана децентралізація несе в собі загрози сепаратизму»².

Запитання. На Вашу думку, які заходи протидії виникненню подібних проблем потрібно застосувати у процесах децентралізації в Україні?

Слід мати на увазі, що рівень територіальних одиниць, на яких утворюються місцеві виборні органи, та широта обсягу повноважень відповідних органів можуть бути різними.

Найбільш поширеним є утворення таких органів на *найнижчому рівні територіального устрою* (громади, комуни, муніципалітети) з наданням їм відповідних повноважень вирішувати справи місцевого значення. Така форма організації місцевої влади, наявна майже у всіх європейських державах, називається *місцевим самоврядуванням (local self-government)*.

Поширення подібної організації місцевої влади на вищі рівні територіального устрою (субрегіональний або регіональний) із певними обмеженнями сфери повноважень прийнято називати *регіональним самоврядуванням (regional self-government)*. Наявність регіонального самоврядування є типовою для унітарних держав – членів Європейського Союзу. Зрозуміло, що регіональне самоврядування не може існувати за відсутності місцевого самоврядування; ці два види децентралізованої влади об'єднуються поняттям *територіального самоврядування*

¹ Ibid. С. 12–13.

² Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування та формування системи обмеженого правління в Україні. *Основи свободи об'єднуватися та принцип самоврядності в конституційному праві Польщі та України* : монографія / ред.: В. Скшидло, В. Шаповал, К. Екхардт, П. Стецюк. WSPiA : Rzeszów – Przemyśl, 2013. С. 162. Див. також: Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі : монографія / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, О. В. Скрипнюк та ін.; за ред. Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика. Київ : Юридична думка, 2014. С. 12.

(*territorial self-government*). Така організація місцевої влади реалізована, зокрема, у Польщі.

У деяких державах регіональним автономізованим органам влади надають особливо широкі повноваження аж до можливості приймати нормативні акти у визначених сферах. Така крайня форма автономізації влади на регіональному рівні наближає форму державного устрою до федерації, хоча й не повністю тождна з нею. Форма устрою таких *регіоналізованих держав* із дуже широкими повноваженнями регіонального самоврядування (місцевої адміністративної автономії) вважається проміжною між унітарною та федеративною державою¹. Прикладами так облаштованих держав у Європі є Іспанія та Італія. Зауважимо, що в обох державах наявні прояви політичного сепаратизму.

Конституція України визнає і гарантує *місцеве самоврядування* (стаття 7), по суті розглядаючи його як один із базових елементів конституційного ладу. Однак регіональне самоврядування Конституцією України не передбачене.

Запитання. На Вашу думку, чому Конституція України 1996 року не передбачає регіонального самоврядування?

Єдиним винятком у цьому контексті є Автономна Республіка Крим, конституційний статус якої передбачає широке коло повноважень (предметів відання) цього територіального утворення. Це разом із деякими іншими ознаками дає підстави характеризувати статус Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальну автономію, тобто суб'єкта, наділеного широким регіональним самоврядуванням². Однак після окупації території Автономної Республіки Крим у 2014 році цей статус має лише доктринальне значення.

Відсутність регіонального самоврядування в Україні буде одною з проблем, які доведеться вирішувати на конституційному рівні, у процесі набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі, в якому наявність регіонального самовря-

¹ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 411.

² Див.: Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. Харків : Право, 2011. С. 16, 939, 950.

дування — одна з мінімальних вимог децентралізації державного управління.

Поняття адміністративно-територіального устрою. Організація децентралізованої влади у державі істотно залежить від територіальної організації держави — її територіального устрою (поділу на територіальні одиниці).

Конституція України містить розділ IX, який має назву «Територіальний устрій України». Однак стаття 133, що міститься у цьому розділі, використовує дещо інший термін — «адміністративно-територіальний устрій».

Адміністративно-територіальний устрій вважається частковим випадком територіального устрою унітарної держави, в якому тісно поєднуються як територіальний поділ держави, так і організація влади на рівні територіальних одиниць. Системі адміністративно-територіального устрою держави складають адміністративно-територіальні одиниці. За браком нормативного визначення цього поняття відповідну дефініцію запропонував Конституційний Суд України:

«Адміністративно-територіальна одиниця — це компактна частина єдиної території України, що є просторовою одиницею для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹.

Іншими словами, адміністративно-територіальною одиницею є така територіальна одиниця, в якій функціонують адміністративні органи влади, що здійснюють управління в межах території такої одиниці.

Звертаючись до адміністративно-територіального устрою України, слід взяти до уваги, що в останні роки перед широкою російською агресією цей устрій зазнав реформування, яке, однак, не було завершено через початок війни; зокрема, не було внесено відповідних змін до Конституції України (зокрема, її статті 133). Тому треба розрізняти адміністративно-територіальний устрій, визначений Конституцією України, та фактичний адміністративно-територіальний устрій, який сформований у перебігу реформи 2020 року.

¹ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року у справі про адміністративно-територіальний устрій, абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини.

Конституційний адміністративно-територіальний устрій.

Відповідно до статті 133 Конституції, адміністративно-територіальний устрій України має трирівневу структуру.

Регіональний (субнаціональний) рівень становлять:

- 24 області (їх перелік міститься у частині другій статті 133);
- Автономна Республіка Крим;
- міста Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус.

Субрегіональний (проміжний) рівень, відповідно до статті 133 Конституції, складали *райони* (до реформи 2020 року в Україні існувало 490 районів у складі областей та Автономної Республіки Крим). Крім того, до цього рівня *de facto* належали так звані *міста обласного значення* (по суті, міста зі статусом району) – рудимент радянської системи адміністративно-територіального устрою; до реформи 2020 року в Україні було 187 міст із таким статусом.

Базовий (територіально найнижчий) рівень адміністративно-територіального устрою (з урахуванням статті 140 Конституції, яка по суті передбачала можливість об'єднання кількох сіл в одну адміністративно-територіальну одиницю) становили:

- село або об'єднання кількох сіл;
- селище (у тому числі так звані «селища міського типу» – ще один рудимент радянської системи устрою);
- місто.

Всього перед реформою 2020 року в Україні існувало 11 250 адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Додатковий (територіально нижчий від базового) рівень адміністративно-територіального устрою складали *райони в місті*; на 2022 рік в Україні було 24 міста з районним поділом. Цей рівень адміністративно-територіального устрою, хоча й передбачений у статті 133 Конституції, тим не менше є *факультативним*; його специфічний правовий статус, відмінний від статусу інших адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у статті 133 Конституції (зокрема, районів), підкреслив Конституційний Суд України¹. Зокрема, Конституційний Суд України у своєму рішенні, надаючи офіційне тлумачення частини п'ятої статті 140 Конституції, наголосив на повноваженнях міських рад щодо утворення, ліквідації та зміни меж районів у місті. Реалізу-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року у справі про адміністративно-територіальний устрій.

ючи ці повноваження, протягом останніх десятиліть деякі міста відмовилися від поділу на райони у місті.

Фактичний адміністративно-територіальний устрій. Радикальна реформа адміністративно-територіального устрою України на двох нижніх рівнях (базовому та субрегіональному) відбулася протягом червня — липня 2020 року, напередодні чергових місцевих виборів, проведених у жовтні 2020 року уже відповідно до нового адміністративно-територіального устрою.

12 червня 2020 року було прийнято 24 розпорядження Кабінету Міністрів України (№ 707-р — 730-р, окремо щодо кожної з 24 областей) щодо визначення територій нових громад та їх адміністративних центрів; цими розпорядженнями було утворено 1470 нових громад.

Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»¹ було ліквідовано всі райони, які існували на той час, і утворено 136 нових районів. При цьому *de facto* було скасовано статус міст обласного значення, оскільки всі міські громади (крім міст Києва та Севастополя, які мають спеціальний статус, визначений Конституцією) було віднесено до складу відповідних районів.

Отже, після реформи 2020 року фактичний адміністративно-територіальний устрій зберіг основну трирівневу структуру.

На регіональному (субнаціональному) рівні змін не відбулося (це може бути здійснено лише шляхом внесення відповідних змін до статті 133 Конституції).

Субрегіональний рівень тепер становлять лише новоутворені райони (136 у межах України).

Найбільш кардинальних змін зазнав базовий рівень; його складовими тепер є територіальні громади (1470 одиниць), які мають характер міських, селищних або сільських. Майже всі громади охоплюють своєю територією декілька населених пунктів — міст, селищ, сіл, які після набрання чинності Законом «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», прийнятого у липні 2023 року (набрав чинності у січні 2024 року), залишаючись населеними пунктами, втратили статус адміністративно-територіальних

¹ Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX від 17 липня 2020 року.

одиниць. Категорії «місто обласного значення» та «селище міського типу» не згадано в цьому Законі, а отже, вони остаточно перестали існувати.

Внаслідок істотного збільшення просторового розміру територіальних громад постала потреба передбачити для усіх громад можливість додаткового (факультативного) територіального рівня. Окрім районів у місті, він передбачає також утворення у складі територіальної громади старостинських округів. Інститут старостинських округів запроваджено частиною четвертою статті 54¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; це положення чинне в редакції 2021 року. Відповідно до нього, на відміну від району в місті, який є частиною міського населеного пункту, старостинський округ охоплює один або декілька населених пунктів, що входять до складу територіальної громади (крім її адміністративного центру), з сукупним населенням не менше ніж 500 жителів. При утворенні старостинських округів повинні бути враховані історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів і відповідної територіальної громади як цілого. Як і щодо районів у місті, повноваження оцінювати потребу таких одиниць додаткового рівня та утворювати їх належить раді відповідної громади. Зазначимо, однак, що формально старостинські округи не віднесено до категорії адміністративно-територіальних одиниць.

Очевидною проблемою ситуації з фактичним адміністративно-територіальним устроєм України (тобто таким, що функціонує на практиці) є незавершеність його реформування у *нормативному аспекті*: незважаючи на декілька законів, прийнятих протягом 2020–2021 років, таке становище не відповідає вимогам Конституції щодо адміністративно-територіального устрою. Декілька спроб внести зміни до Конституції України стосовно децентралізації, здійснені протягом 2016–2021 років, виявилися невдалими, у тому числі з політичних підстав. Широкомасштабна російська агресія та спричинене нею введення воєнного стану, під час якого внесення змін до Конституції неможливе (стаття 157 Конституції), відклали вирішення цієї проблеми до успішного закінчення війни і припинення воєнного стану.

Відповідно до загально визнаного розуміння місцевого самоврядування, ця форма децентралізованого управління здійснюється на найнижчому (базовому) рівні адміністративно-територіального устрою. Через це загальна форма устрою (унітарна чи федеративна держава) не завжди чинить вирішальний вплив на організацію місцевого самоврядування. Зокрема, в рамках Європейського континенту існує певна єдність щодо основних підходів до організації та діяльності місцевого самоврядування, закріплена Європейською хартією місцевого самоврядування.

Зв'язок місцевого самоврядування з адміністративно-територіальним устроєм полягає в тому, що у кожній з адміністративно-територіальних одиниць базового рівня існує свій окремий суб'єкт місцевого самоврядування, який утворює власні органи місцевого самоврядування; повноваження такого суб'єкта місцевого самоврядування та утворених ним органів місцевого самоврядування здійснюється лише в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на це стверджується, що такі адміністративно-територіальні одиниці є територіальною основою місцевого самоврядування.

У підсумку здійсненої (однак незавершеної) реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року територіальною основою місцевого самоврядування в Україні стали території відповідних територіальних громад; така територіальна одиниця *de facto* набула значення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня. Хоча стаття 133 Конституції України, як уже зазначено, такої адміністративно-територіальної одиниці не передбачає, статтю 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить визначення змісту основних термінів, у квітні 2020 року доповнено новою дефініцією, відповідно до якої

«територія територіальної громади – нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноважен-

ня щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Хоча прямої вказівки у цій дефініції немає, тим не менше, розглядаючи це формулювання у контексті розглянутого раніше визначення адміністративно-територіальної одиниці, сформульованого Конституційним Судом України, доходимо висновку, що адміністративно-територіальною одиницею – територіальною основою місцевого самоврядування в Україні після реформи 2020 року є **територія територіальної громади**. Це твердження означає, що юрисдикція (повноваження) місцевого самоврядування громади та її органів поширюється на територію цієї адміністративно-територіальної одиниці.

Через певну незграбність такого терміна надалі будемо вживати його у скороченій формі – «територія громади» або, якщо з контексту буде зрозуміло, що мова йде про адміністративно-територіальну одиницю, – просто «громада».

Тепер нам треба визначити, у чому полягає суть місцевого самоврядування як суспільно-політичного явища (тобто явища суспільної дійсності), яке регулюється муніципальним правом; проблему правової природи місцевого самоврядування розглянемо дещо пізніше.

По-перше, основною рисою місцевого самоврядування як суспільно-політичного явища є його характеристика як **способу здійснення влади на місцевому рівні**. Однак така влада є специфічною порівняно з загальнодержавною владою:

- за об'єктом, на який спрямована ця влада: відповідно до частини першої статті 140 Конституції, це *питання місцевого значення*;
- за територією діяльності: не вся територія держави, а обмежена територія – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня.

Звідси у терміні, яким позначено відповідне явище, слово-характеристика «**місьцеве**».

Зауважимо, що істотними є обидва критерії, які характеризують місьцеве самоврядування: другому критерію можуть відповідати також органи виконавчої влади, які не належать до місцевого самоврядування.

По-друге, влада місцевого самоврядування має спільну рису з відомою рисою влади в державі – **загальнообов'язковість**,

хоча й обмежену певною територією. Цим влада місцевого самоврядування відрізняється від корпоративної влади (яку здійснюють керівні органи і посадові особи підприємств, закладів, установ, об'єднань громадян, релігійних організацій тощо), яка поширюється на певне коло індивідів — членів, працівників, учнів, студентів, пацієнтів і т. ін. — внаслідок їхньої добровільної згоди, яка може бути у будь-який момент відкликана (з відповідними наслідками)¹. Загальнообов'язковий характер влади місцевого самоврядування (хоча й обмеженої територіально) означає, що **влада місцевого самоврядування — це публічна влада**.

По-третє, слід підкреслити специфічний характер, який має влада місцевого самоврядування у контексті конституційного принципу поділу влади на три «галузі» — законодавчу, виконавчу та судову. Безвідносно до популярного тлумачення цього принципу як застосовного лише до державної (у сенсі «загальнодержавної») влади і виокремлення місцевого самоврядування як четвертої галузі — «муніципальної влади» чи влади недержавної (хоча й публічної), не можна не визнати, що за своїм характером місцеве самоврядування — влада **управлінська (адміністративна)**², тобто належить до тієї самої галузі влади, що й виконавча влада, не маючи ознак законодавчої чи судової (зокрема, внаслідок унітарної природи Української держави). Водночас влада місцевого самоврядування не віднесена до системи виконавчої влади держави, здійснюваної органами (як загальнодержавними, так і місцевими), ієрархічно підпорядкованими Кабінету Міністрів України, і здійснюється самостійно. Звідси — термін **«самоврядування»**.

Іноді можна зустріти твердження, що місцеве самоврядування — влада, незалежна від державної. Таке тлумачення хибне, бо незалежність асоціюється з суверенністю (верховенством) влади, ознак чого місцеве самоврядування жодним чином не має.

По-четверте, влада місцевого самоврядування, як і належить владі управлінського характеру, — **підзаконна**: відповідно

¹ Див., зокрема: Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посібник. Київ: Арарат-Центр, 2001. С. 4; Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2009. С. 429–430.

² Див., зокрема: Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ: Юридична думка, 2010. С. 236.

до частини першої статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування уповноважене «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»¹. На здійсненні функціонування місцевого самоврядування «в рамках закону» наголошує також стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Крім того, відповідно до статей 55, 144 і 145 Конституції, влада місцевого самоврядування **підсудна** єдиній системі судів України (насамперед адміністративним судам).

Підзаконний і підсудний характер місцевого самоврядування у поєднанні з його самостійністю щодо вертикалі виконавчої влади означає, що влада місцевого самоврядування **адміністративно автономна**.

Описані характеристики місцевого самоврядування дають можливість сформулювати визначення, яке виражає його сутність як суспільно-політичного явища:

Місьцеве самоврядування – це автономізована управлінська (адміністративна) територіально обмежена публічна влада на місцевому рівні, яка функціонує в межах Конституції і законів України (підзаконна і підсудна) і не підпорядкована ієрархічно вертикалі органів виконавчої влади, очолюваній Кабінетом Міністрів України.

Останнє положення (стосовно вертикалі виконавчої влади) допускає деякі винятки, які, однак, не порушують сутності місцевого самоврядування; такі винятки (стосовно делегованих повноважень) розглянемо пізніше.

Ми визначили місцеве самоврядування як суспільно-політичне явище, яке існує в реальності суспільного життя. Такі явища суспільно-політичної дійсності вивчає насамперед *політична наука (політологія)*. У цьому контексті місцеве самоврядування є *політичним інститутом*. Однак такий політичний інститут, який є складником механізму здійснення публічної влади, у конституційній правовій державі повинен бути *врегульований правом*. Такі інститути часом позначають терміном «політико-правовий інститут»; отже, місцеве самоврядування належить до категорії політико-правових інститутів.

¹ Цю особливість влади місцевого самоврядування підкреслює О. Батанов; див.: Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ : Юридична думка, 2010. С. 228.

Подібні політико-правові явища суспільної дійсності вивчають методами різних суспільних наук — політології, науки державного управління, соціології; однак для нас надалі місцеве самоврядування становитиме інтерес саме з правової точки зору — як предмет регулювання галузі муніципального права. Відповідно до нашого загального підходу, ми звертатимемо увагу на два основні аспекти:

Як саме місцеве самоврядування (політико-правовий інститут суспільної реальності) врегульовано нормами права (і відповідними приписами законодавства)?

Чому відповідні правовідносини місцевого самоврядування врегульовані **саме так**, і чи можна було б їх врегулювати **інакше**?

Лекція 4

ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

(тема для самостійного опрацювання)

Як ми вже знаємо, ідея самоврядності, як і сам термін «муніципальний», походить із часів Римської держави. Однак історичний розвиток самоврядних місцевих територіальних одиниць в Європі не був неперервним; на різних етапах правові характеристики функціонування самоврядування змінювалися кардинально. Однак як в античності, так і в пізньому середньовіччі самоврядування реалізувалося лише у міських поселеннях.

Важливим етапом у розвитку правової ідеї самоврядності було середньовічне міське право, яке виникло з розвитком економічного і суспільного життя на початку II тисячоліття у різних частинах Європи і через це мало свої особливості. Економічні та соціальні чинники виникнення самоврядних міст описав Г. Берман у відомій монографії «Право і революція. Формування західної традиції права»¹. Однак найважливішою характеристикою середньовічного та новочасного міського права, на якій наголошує Г. Берман, є те, що воно становило окрему цілісну правову систему, відмінну від інших правових систем, що існували в той час і регулювали інші сфери суспільних відносин — канонічне, феодальне, королівське, торговельне право.

У різних регіонах Європи міське право виникало в різних обставинах, що мало наслідком множинність систем міського права, описаних Г. Берманом. Наприклад, міста Північної Італії та пов'язані з ними міста Адріатичного узбережжя Балканського півострова² зберігали певну спадковість римського та візантій-

¹ Берман Г. Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. з англ. Київ : IRIS, 2001 (див. розділ 12 «Міське право»).

² Щодо статутів міст Адріатичного узбережжя XI–XIII століть, становлення яких пов'язане з історією південних слов'ян, див.: Дворнік Ф. Слов'яни в європейській історії та цивілізації / пер. з англ. Київ : Дух і літера, 2005. С. 122.

ського права; свої особливості мали правові системи Франції, Фландрії, Англії та особливо Німеччини, у якій розвинулося декілька різних систем міського права. Одна з них — «магдебурзьке право», походження якого пов'язане з німецьким містом Магдебург, — відіграла важливу роль у розвитку міського самоврядування у Східній Європі, і в Україні також.

Незважаючи на таку неоднорідність, системи міського права в Європі мали багато спільних правових характеристик.

Завдання. Написати тезу на тему: «Основні правові характеристики системи управління середньовічним містом відповідно до магдебурзького права (на прикладі одного з міст України XV–XVII століть) та його відмінності від сучасного місцевого самоврядування».

Застереження. Виклад теми не повинен містити розгорнутий опис походження магдебурзького права та історії його поширення й особливостей у містах середньовічної України. Основну увагу слід приділити правовим характеристикам міського права (на прикладі магдебурзького права).

Рекомендована література:

- Берман Г. Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. з англ. Київ : IRIS, 2001. Розділ 12. Міське право.
- Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI — початок XVII ст.). Львів : Афіша, 2002.
- Кіселичник В. Міське право як самоврядне право громади (на прикладі міста Львова). Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 6. С. 90–97.

Після з'ясування суспільно-політичної природи місцевого самоврядування як явища суспільного життя необхідно зробити наступний крок — зрозуміти, чим є місцеве самоврядування з правової точки зору. Відповідь на це запитання є непростюю і досі викликає дискусії науковців і, як наслідок, недостатньо дослідовні, а часом і суперечливі кроки політиків та законодавців.

Відповідь на поставлене запитання почнемо шукати в рамках нормативного регулювання, після чого розглянемо відповідні доктринальні уявлення.

Правова концепція місцевого самоврядування в загальному формулюванні викладена в нормативних актах — основних джерелах галузі муніципального права.

Конституція України (стаття 140, частини перша і третя) стверджує:

«Місцеве самоврядування є правом територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

...

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 2, яка має назву «Поняття місцевого самоврядування», надає близьке за змістом визначення:

«1. Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сіль-

ські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Цікаво, що конституції європейських держав, визначаючи належність місцевого самоврядування до засад конституційного ладу цих держав, не пропонують подібних дефініцій: вони відсутні, зокрема, у конституціях Французької Республіки, Італійської Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Австрійської Республіки, Республіки Польща, у яких зміст самоврядності відповідних місцевих одиниць вважається загальнозрозумілим.

Проте виклад шуканого загального змісту концепції місцевого самоврядування містить стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування — зобов'язального міжнародно-правового акта, спільного практично для всіх європейських держав. Відповідно до офіційного українського перекладу Хартії,

- «1. Місцеве самоврядування означає **право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.**
2. Це право здійснюється **радами або зборами**, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню **зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом**».

Тлумачення відповідності між цитованими положеннями Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», з одного боку, та Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікованої Україною), з іншого, з використанням офіційного українського перекладу статті 3 Хартії ускладнюється внаслідок певних різночитань тексту цієї статті у двох оригінальних варіантах Хартії — англійському та французькому¹.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування має статус Конвенції, укладеної в рамках Ради Європи. Відповідно до статті 12 Статуту Ради Європи, офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови. Усі основні документи Ради Європи укладаються цими двома мовами, і обидва тексти мають статус оригіналу.

Офіційний український переклад статті 3 Хартії ґрунтується на англійському варіанті:

- «1. *Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.*
2. *This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute».*

Водночас французький варіант статті 3 Хартії містить деякі відмінності, які мають не термінологічний, а змістовний характер:

- «1. *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*
2. *Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là ou elle est permise par la loi».*

Як бачимо, у частині першої статті 3 існують різні визначення суб'єкта «права і спроможності» — «місцеві власті» (*local authorities*) в англійському варіанті, що в офіційному українському перекладі позначено терміном «органи місцевого самоврядування», і «місцеві колективи» (*les collectivités locales*) у французькому варіанті, чому більше відповідав би український термін «місцеві громади». Неважко бачити, що французький варіант більше відповідає положенню частини першої статті 140 Конституції України, що спричинило численні дискусії у фаховій літературі щодо адекватності офіційного перекладу цього положення Хартії¹.

¹ Цікаве порівняння офіційного і авторського українських перекладів з англійським, французьким та польським текстами Європейської хартії місцевого самоврядування запропонувала О. Бориславська; див.: Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду / О. М. Бориславська, А. П. Заець, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик; за заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. С. 280–294.

Однак у цих дискусіях чомусь не звертають увагу на частину другу статті 3 Хартії, щодо якої жодних змістовних розбіжностей між двома різномовними оригіналами немає. Водночас ці положення цілком чітко покладають здійснення «права і спроможності» на виборні (представницькі) органи — «ради або асамблеї», які «можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Безпосередню участь громадян-жителів у здійсненні місцевого самоврядування Хартія допускає (не виключає), якщо це дозволено національним законодавчим актом. Отже, у поєднанні представницької та прямої демократії при здійсненні місцевого самоврядування Хартія розглядає останню як доповняльний, а не основний інструмент. У Пояснювальній доповіді до Хартії, розробленій Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, роз'яснено, що відповідно до права на самоврядування «*поправка також робиться на можливість прямої демократії, якщо її забезпечує закон*»¹.

Слід визнати, що акцент на представницьких органах як суб'єктах здійснення місцевого самоврядування, зроблений у частині другій статті 3 Хартії, нівелює відмінності двох різномовних текстів першої частини на користь, як не дивно, англійського варіанта.

Наведені формулювання, хоча в цілому й близькі за змістом, тим не менше породжують низку запитань, відповіді на які впливають на розуміння правової природи місцевого самоврядування. Зокрема:

- хто є **суб'єктом** місцевого самоврядування:
 - територіальна громада і сформовані нею органи?
 - органи місцевого самоврядування і (додатково) місцеві жителі?
- що означає у цих визначеннях «право» (громади, органів) і як воно поєднується зі «здатністю» («спроможністю»)?
- нарешті, що таке «громада»:
 - *природна спільнота* усіх жителів відповідної території (подібна до народу держави)?
 - сукупність громадян-жителів, їх формальне об'єднання (внаслідок факту проживання або на вимогу закону)?

¹ Пояснювальна доповідь. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург : Рада Європи, 2015. С. 43. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>.

Для відповідей на ці запитання необхідно з'ясувати **природу суб'єкта місцевого самоврядування**.

Відповідно до статті 140 Конституції України (чому принципово не суперечить стаття 3 Хартії), таким суб'єктом є **територіальна громада** – «жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста»; ця сама конституційна формула повторена у статті 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Беручи до уваги наслідки реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року для територіальної основи місцевого самоврядування, сьогодні можна стверджувати, що, відповідно до нормативного визначення, *громада як суб'єкт місцевого самоврядування – це сукупність жителів на території громади як адміністративно-територіальної одиниці*¹. При цьому залишається відкритим запитання щодо розуміння такого суб'єкта: це природна, усвідомлена єдність (спільнота²) чи обумовлене зовнішніми

¹ Таке «подвійне» змістовне значення терміна «громада» (тобто позначення цим терміном одночасно двох понять) не можна вважати позитивним явищем із погляду логічної визначеності та законодавчої техніки. Однак таку саму «подвійність» змісту аналогічного терміна прямо зафіксовано у польському законодавстві: стаття 1 польського Закону «Про гмінне самоврядування» прямо вказує, що термін «гміна» (який є повним відповідником українського терміна «громада») слід розуміти «і як самоврядну спільноту, і як відповідну територію».

² Поняття «спільнота» належить до понятійного апарату науки соціології: *спільнотою* вважається об'єднання людей, сформоване на основі історичного, культурно-психологічного контексту, спільних умов життя, інтересів, цілей. Це поняття запровадив німецький соціолог XIX ст. Ф. Тьоніс (див.: Тьоніс Ф. *Спільнота та суспільство* / пер. з нім. Київ : Дух і літера, 2005), який розрізняв соціальні «спільноти» (*Gemeinschaft*) і «співтовариства» або «суспільства» (*Gesellschaft*), які мають різний характер основи внутрішніх взаємовідносин – зв'язки *реального життя* для спільнот і *формальні зв'язки* ідеальних або механічних (штучних, нав'язаних) утворень, властиві співтовариствам та суспільству в цілому. Сучасний польський соціолог П. Штомпка називає спільноту «соціальною групою» і визначає її як сукупність людей, між якими існує об'єктивний, суб'єктивний і біхевіоральний (поведінковий) зв'язок, що супроводжується появою усвідомленої *групової ідентичності*, найпростішим виявом якої є мислення в категоріях «свій / чужий», «наші / не наші», «ми / вони». Це не спільність, яку означили якісь зовнішні, об'єктивні спостерігачі, а спільність, яку відчули й пережили зсередини самі члени цієї спільноти (Штомпка П. *Соціологія. Аналіз суспільства*. Львів : Колір ПРО, 2020. С. 264). Саме усвідомлення групової ідентичності можна вважати критерієм формування спільноти людей

(формальними об'єктивними) чинниками об'єднання? Наприклад, стаття 16 Конституції Польщі стверджує: «Сукупність жителів одиниць територіального поділу становить самоврядну спільноту **в силу права**».

Проте для подальшого з'ясування правової природи громади потрібно спочатку визначити, хто належить до неї.

(індивідів) як колективної сутності (цілісного суб'єкта). Подібне соціологічне розрізнення видів спільностей (колективів) людей за їхньою природою і внутрішніми зв'язками у правовому відношенні впливає на розуміння сутності колективного суб'єкта відповідних правовідносин; зокрема, воно лежить в основі різних концептуальних підходів до визначення правової природи суспільно-політичного явища місцевого самоврядування та громади як первинного його суб'єкта, які коротко розглянуто далі. Щодо широкого огляду наукових поглядів на правову природу територіальної громади як спільноти див.: Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ : Ін Юре, 2003.

Лекція 6

СУБ'ЄКТ ПРАВА НА УЧАСТЬ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Територіальна громада є колективним суб'єктом, який складається з багатьох індивідів. Тому передусім слід з'ясувати, хто входить до складу цього колективу («належить до громади»), а отже, бере участь у здійсненні громадою місцевого самоврядування.

Правовою основою участі у здійсненні місцевого самоврядування є індивідуальне право на участь в управлінні державними (точніше, публічними) справами, яке належить до основних суб'єктивних прав людини і громадянина. Це право закріплене у статті 38 Конституції України; на міжнародно-правовому рівні воно захищене статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, відповідно до якої

«кожен громадянин повинен мати... право і можливість... брати безпосередню участь у веденні державних справ (в оригіналі: public affairs. – Ю. К.) як безпосередньо, так і через вільно обраних представників».

Оскільки, як ми вже визначили, місцеве самоврядування є публічною місцевою владою управлінського характеру, право на участь у здійсненні місцевого самоврядування належить до складників цього загального права.

Однак чи справді кожен громадянин держави (і чи лише громадянин) має право на участь у місцевому самоврядуванні? Реально існують певні особливості у визначенні кола суб'єктів цього індивідуального права, які мають об'єктивну природу.

Відповідно до статті 92 Конституції України, права і свободи людини та громадянина, їх гарантії (а отже, і обмеження) визначаються виключно законами України. Це змушує нас шукати окреслення суб'єкта права на участь у місцевому самоврядуванні у відповідних законодавчих актах, і насамперед у базовому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Частина перша статті 3 зазначеного Закону стверджує:

«Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад».

Звідси насамперед випливає, що це право належить громадянам України, а також, що громадянин, який не належить до відповідної територіальної громади, не бере участі у здійсненні нею місцевого самоврядування.

Цитоване формулювання заслуговує на поглиблений аналіз його змісту; такий аналіз необхідно проводити з урахуванням взаємозв'язків із положеннями інших законодавчих актів, і насамперед Конституції. Уважне прочитання цього положення породжує декілька запитань, на які потрібно дати достатньо повну відповідь для досягнення належного розуміння суті цього нормативного припису.

По-перше, як визначається «належність» громадянина до територіальної громади?

По-друге, чи можлива ситуація, коли громадянин не належить до жодної територіальної громади?

По-третє, чи громадянин може належати до кількох територіальних громад одночасно?

По-четверте, наскільки істотним у цьому контексті є обмеження потенційного кола носіїв права лише громадянами?

Спробуємо послідовно шукати відповіді на ці запитання.

Перше запитання найскладніше для відповіді. Як впливає з конституційного визначення місцевого самоврядування (стаття 140), участь у здійсненні місцевого самоврядування беруть **жителі** відповідної території. Стаття 141 Конституції містить вислів «жителі села, селища, міста, району, області». Однак кого слід вважати жителем певної території (адміністративно-територіальної одиниці)?

Протягом тривалого часу проблема визначення місця проживання індивіда (громадянина, фізичної особи) належала до недостатньо визначених і нечітко врегульованих чинним законодавством. Недавні зміни до Закону «Про місцеве самоврядування» пропонують вирішити цю проблему, надаючи таке визначення цього поняття (стаття 1 Закону):

«житель – громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної

громади або фактичне місце проживання / перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи..., крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває у місці позбавлення волі».

Однак послідовного вирішення проблеми місця проживання у такому підході досягти неможливо, оскільки він ґрунтується на ототожненні понять «місце проживання» і «житло»¹, як це передбачено статтею 3 Закону «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» та статтею 29 Цивільного кодексу України. Отже, за основу визначення належності до територіальної громади Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» тепер приймає місце проживання індивіда в рамках формального підходу, відповідно до якого до уваги береться виключно офіційно зареєстроване місце проживання (зареєстроване в порядку, визначеному Законом «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»), ототоженне з житлом індивіда. У рамках такого підходу громадянин належить до територіальної громади передусім тоді, коли він має житло, офіційно зареєстроване як місце проживання на території цієї громади. Таку позицію підтримує, зокрема, Асоціація міст України у розробленому нею рекомендаційному проекті Примірного статуту територіальної громади².

Проблема цього підходу полягає також у тому, що так визначене формальне (зареєстроване) місце проживання у досить багатьох випадках не відповідає фактичному місцю проживання індивіда, тобто тому житлу і навіть тій адміністративно-територіальній одиниці, де індивід реально проживає. Така ситуація

¹ Конституція України чітко розрізняє право на вільний вибір місця проживання (стаття 33) і право на житло (стаття 47). Спробу аналізу нормативного регулювання цих правовідносин і відповідного понятійного апарату здійснено в роботі: Ключковський Ю. До питання про місце проживання індивіда у приватному і публічному праві. Конституція і конституційні зміни в Україні : збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. С. 133–143.

² Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. Київ : Асоціація міст України, 2016. Див. статтю 2.2.2 Примірного статуту.

вже тривалий час характерна для категорії «трудових мігрантів» — осіб, які у пошуках роботи переселилися переважно до великих міст, однак із різних об'єктивних підстав не мають можливості офіційно зареєструвати своє реальне місце проживання, через що формально не належать до територіальної громади міста, в якому реально проживають.

Протягом останнього десятиліття в Україні виникла нова, достатньо масова категорія громадян — внутрішньо переміщені особи, які вимушено залишили своє місце проживання з метою уникнути негативних наслідків військових дій чи тимчасової окупації, а отже, реально проживають не за місцем своєї офіційної реєстрації. Статус таких осіб визначено Законом «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; зокрема, їх облік забезпечує фіксування фактичного місця проживання (стаття 5 зазначеного Закону). Цитоване визначення поняття «житель», запроваджене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», вирішує проблему належності внутрішньо переміщених осіб до відповідної територіальної громади за фактичним (а не формальним, зареєстрованим) місцем проживання, хоча й підтвердженим актом обліку (своєрідним заміном реєстрації у цих обставинах). Однак проблема «трудових мігрантів» при цьому залишається невирішеною.

Зазначимо, що на доктринальному рівні деякі науковці розширюють перелік ознак, за якими індивід належить до територіальної громади. Зокрема, на думку О. Батанова, до територіальної громади належать особи, які постійно мешкають, працюють на території громади, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на території громади нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру¹. Однак такий «багатокритеріальний» підхід відкриває можливість для громадянина належати до кількох громад одночасно. Участь у здійсненні самоврядування громади громадян, які одночасно належать до інших громад, може мати наслідком порушення не лише рівності громадян, а й самостійного характеру вирішення громадою

¹ Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ : Ін Юре, 2003. С. 77.

питань місцевого значення в інтересах цієї громади, оскільки допускатиме вплив на прийняття рішення інтересів інших громад через жителів одночасно двох і більше громад (наприклад, вплив інтересів великого міста у разі віднесення до приміських громад жителів цього міста, які мають нерухомість у таких громадах).

Завдання. Порівняйте два варіанти визначення належності до територіальної громади (на основі формального і фактичного проживання) і зробіть свій висновок щодо їх практичної застосовності та впливу на реалізацію права конкретного громадянина та усіх жителів громади на участь у місцевому самоврядуванні.

Друге запитання має достатньо просту відповідь: не кожен громадянин України належить до якоїсь територіальної громади України.

Це очевидно стосується громадян України, які постійно проживають за кордоном: вони беруть участь (у певному обсязі) у муніципальних правовідносинах за місцем свого проживання поза межами України.

Достатньо очевидним є визнання такими, що не належать (принаймні тимчасово) до жодної територіальної громади і не можуть брати участь у здійсненні місцевого самоврядування, осіб, засуджених до позбавлення волі; їх перебування у спеціальних установах виконання покарань позбавляє їх можливості участі у суспільному житті, зокрема у здійсненні місцевого самоврядування не лише у громадах за своїм місцем проживання, а й у громадах, на території яких розташовані відповідні установи. Однак спірним залишається питання про належність до певної територіальної громади і наявність у них можливостей брати участь у здійсненні місцевого самоврядування осіб, засуджених до обмеження волі, які відбувають покарання в установах відкритого типу (виправних центрах) на умовах, визначених статтею 59 Кримінально-виконавчого кодексу України.

Обґрунтованим є застереження, що не належать до жодної територіальної громади військовослужбовці строкової служби, які проживають у казармах у межах військового гарнізону з обмеженими можливостями його залишати. Однак у сьогоденні умовах правового режиму воєнного стану і реальних бойових дій подібний статус військовослужбовців потребує розширення:

майже всі військовослужбовці, які беруть участь у бойових діях чи перебувають на бойовому чергуванні, *de facto* об'єктивно позбавлені можливості реалізувати своє право на участь у місцевому самоврядуванні.

Отже, певні категорії громадян України не належать до жодної територіальної громади і не беруть участі у здійсненні місцевого самоврядування. Зауважимо, що обставини, які визначають такий факт, можуть змінюватися з часом: громадянин, який проживає за кордоном, може повернутися в Україну; строк застосування до позбавлення (чи обмеження) волі, як правило, обмежений; військова служба конкретного громадянина чи його перебування як військовослужбовця у польових умовах колись закінчується. У всіх цих випадках громадянин починає належати до певної територіальної громади за формальним або фактичним місцем свого проживання в Україні.

Третє запитання певною мірою пов'язане з положенням статті 29 Цивільного кодексу України, яка передбачає можливість особи мати декілька місць проживання. Про деякі можливі наслідки такої ситуації вже йшла мова раніше. Однак участі одного громадянина у місцевому самоврядуванні кількох громад за формальним підходом суперечить стаття 4 Закону «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», відповідно до якої особа може мати лише одне зареєстроване (задеклароване) місце проживання (з урахуванням, однак, того факту, що формальне місце проживання може не збігатися з реальним). У публічних правовідносинах, до яких належать муніципальні правовідносини, перевагу слід надавати останньому Закону. Внаслідок цього індивід може належати лише до одної територіальної громади одночасно. Це не перешкоджає йому змінити місце проживання, внаслідок чого він належатиме до іншої (однак лише одної) громади.

Четверте запитання становить значний доктринальний і практичний інтерес і має нетривіальні відповіді.

Насамперед слід взяти до уваги, що, як ми побачимо пізніше, усі форми участі у здійсненні місцевого самоврядування як складника права на управління публічними справами спрямовані на підтримку або заперечення певного рішення, пропозиції або кандидатури, тобто передбачають усвідомлені і цілеспрямовані кроки, метою яких є досягнення певного публічного

(спільного для усіх чи багатьох жителів громади) інтересу. Це передбачає певний рівень здатності усвідомлювати мотиви і наслідки своїх дій і відчувати певну відповідальність за них; іншими словами, такий громадянин повинен бути повністю дієздатним¹. Умовами дієздатності є досягнення певного віку (традиційно 18 років) і відсутність захворювань і дефектів психіки, внаслідок яких особу визнають недієздатною (стаття 38 Цивільного кодексу України). Це відповідає умовам (виборчим цензам) наявності права голосу, встановленим статтею 70 Конституції; такі громадяни мають статус «виборців». Отже, поєднання вимог статей 70 і 140 Конституції дає підставу стверджувати, що право на участь у здійсненні місцевого самоврядування належить не всім жителям громади, а лише тим, які є публічно дієздатними, тобто виборцям – жителям громади. Інші жителі громади – неповнолітні, недієздатні, – хоча й належать до громади, не можуть брати повноцінну участь у здійсненні місцевого самоврядування як місцевої влади².

У певних сферах суспільного життя можливі винятки із зазначених критеріїв участі у вирішенні деяких публічних справ.

¹ Дієздатність у сфері публічно-правових відносин дуже близька до повної цивільно-правової дієздатності, однак у деяких аспектах критерії її досягнення мають свої особливості. Див.: Ключковський Ю. Критерії публічно-правової дієздатності громадянина. Наукові записки НаУКМА. 2015. Т. 168: Юридичні науки. С. 22–28.

² Примірний статут територіальної громади, розроблений Асоціацією міст України, пропонує розрізнити «повноправних членів територіальної громади», якими вважаються «громадяни України – жителі населених пунктів громади, які... мають активне виборче право» і «володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі», та «членів територіальної громади з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю», що полягає «у позбавленні їх права участі у місцевих виборах, місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, права займати посади в органах місцевого самоврядування територіальної громади» (частина друга статті 2.3.1 Примірного статуту); див.: Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. Київ : Асоціація міст України, 2016. Зауважимо, однак, що запропоноване формулювання передбачає по суті не обмеження, а позбавлення «муніципальної право- і дієздатності»; тому їхня належність («членство», у термінології Примірного статуту) до територіальної громади набуває вкрай формального характеру, позбавленого правового змісту.

Зокрема, Закон «Про основні засади молодіжної політики» передбачає залучення до формування та реалізації молодіжної політики, у тому числі органами місцевого самоврядування, молодіжних громадських об'єднань, членами яких можуть бути особи, починаючи з віку 14 років. Проте така участь не передбачає залучення до прийняття зобов'язальних (владних) рішень, а здійснюється лише через невіддані форми — у формі консультацій та ініціатив (пропозицій).

Останнім часом Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено новою статтею 13⁵, яка, відповідно до зазначеного положення Закону «Про основні засади молодіжної політики», стверджує:

«Жителі, яким виповнилося 14 років, мають право ініціювати та брати участь у таких формах участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації, консультативно-дорадчий орган при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування та в інших формах участі, що не суперечать закону».

Зауважимо, що в цьому випадку участь у здійсненні місцевого самоврядування, право на яку отримали 14-річні жителі громади, не обмежується невідданими формами, які забезпечують функціонування учасницької місцевої демократії. Проте ці положення не повною мірою узгоджуються із конкретним регулюванням зазначених форм участі; більш детально ці питання розглянемо пізніше.

Звернемо увагу, що, обговорюючи суб'єкта права на участь у місцевому самоврядуванні, ми постійно маємо на увазі громадян України. Доцільно уточнити, наскільки прийнятним є таке обмеження суб'єкта цього права; адже у сучасних умовах широких міжнародних зв'язків в Україні легально проживають також іноземці (громадяни інших держав) та апатриди (особи без громадянства), які мають зареєстроване місце проживання у певній громаді. Чи можна стверджувати, що такі іноземці й апатриди також належать до територіальної громади за формальним місцем проживання?

Офіційно, на нормативному рівні, вважається, що право на участь у здійсненні місцевого самоврядування належить лише громадянам України. Таке бачення впливає із положень статей 38 (щодо права на участь у вирішенні публічних справ)

і 70 (щодо права голосу, тобто статусу публічно-діездатного громадянина — виборця) Конституції України і вважається виявом того факту, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який, відповідно до Преамбули Конституції, становлять громадяни України; відповідно до статті 5 Конституції, саме народ здійснює владу, в тому числі, через органи місцевого самоврядування.

Однак у середовищі науковців така позиція вважається дискусійною. Зокрема, О. Батанов, дотримуючись сформульованого ним критерію належності до територіальної громади, прямо підкреслює, що цьому критерію відповідають не лише громадяни України, а й іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці, які проживають у межах громади, володіють нерухомою власністю, сплачують комунальні податки¹. Р. Максакова вважає, що іноземці та апатриди, які тривалий час проживають в Україні, належать до відповідних територіальних громад, а тому їм треба надати право голосу на місцевих виборах² (а отже, й інші правові можливості брати участь у місцевому самоврядуванні). Цитований вище Примірний статут територіальної громади пропонує відносити до «членів» територіальної громади також іноземців та апатридів³ (статті 2.2.2, 2.3.1), але на умовах позбавлення їх права на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Слід визнати, що право іноземців і апатридів, які є резидентами країни (проживають протягом тривалого часу на її території), на участь у місцевому самоврядуванні фактично є загально-визнаним у Європі; таке право підтверджено Конвенцією Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні⁴ 1992 року. Хоча ця Конвенція офіційно досі не набула чин-

¹ Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ : Ін Юре, 2003. С. 77.

² Максакова Р. М. До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні. *Правова держава*. Київ, 2003. Вип. 14. С. 594.

³ Відповідно до статті 2.2.2 цитованого вище проекту Примірного статуту територіальної громади (див. примітку 2 на с. 30), до територіальної громади належать «громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які... зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади».

⁴ Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

ності (зокрема, Україна її не ратифікувала), її підходи на практиці застосовують багато європейських держав.

Запитання. Чому, на Вашу думку, Конституція України надає право участі у здійсненні місцевого самоврядування лише громадянам України?

Звернемо увагу, що конституційні засади Європейського Союзу передбачають спільне громадянство ЄС (як додаткове до національного громадянства) і, як наслідок, право громадян кожної держави-члена брати участь у місцевих виборах (а отже, брати участь у місцевому самоврядуванні) за місцем свого проживання у будь-якій іншій державі-члені (стаття 20 Договору про функціонування Європейського Союзу¹). Перспективне набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі вимагатиме імплементувати в національне законодавство відповідні положення щодо участі іноземців — громадян ЄС у здійсненні місцевого самоврядування в Україні. Це може передбачати необхідність внесення змін до окремих статей Конституції України. Такі завдання нам доведеться вирішувати після війни.

Підсумовуючи відповіді на поставлені запитання, стверджуємо, що, відповідно до Конституції України у редакції, чинній на цей час, з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою, яка змінила територіальну основу місцевого самоврядування:

Право на участь у здійсненні місцевого самоврядування територіальної громади мають публічно дієздатні громадяни України, які належать до цієї громади.

Публічна дієздатність громадянина настає при досягненні віку 18 років за умови, що він не визнаний судом недієздатним (критерій статті 70 Конституції).

Громадянин належить до територіальної громади, якщо він є жителем територіальної громади; за чинним законодавством це означає, що громадянин має зареєстроване (задеклароване) місце проживання (житло) на території громади або перебуває на обліку як внутрішньо переміщена особа.

¹ Див.: Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

Це твердження має винятки щодо участі молоді віком від 14 років у здійсненні місцевого самоврядування у невіддільних формах.

Завдання. Визначте, до якої територіальної громади Ви належите. Чи Ви реально проживаєте в межах цієї громади? Чи Ви можете повноправно брати участь у здійсненні самоврядування територіальної громади, до якої належите?

Деякі розбіжності з таким розумінням права індивіда на участь у здійсненні місцевого самоврядування з правом голосу на місцевих виборах виникають через певну неузгодженість розглянутих положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з окремими позиціями Виборчого кодексу України; ці проблеми розглянемо пізніше у контексті місцевих виборів.

Право громадянина на участь у функціонуванні місцевого самоврядування охоплює виборчі права, а реалізація такого права — можливість участі у місцевих виборах. Місцеві вибори є способом формування органів місцевого самоврядування, а отже, основою представницької демократії на місцевому рівні. Однак, відповідно до статті 140 Конституції України, громада може вирішувати питання місцевого значення безпосередньо, без участі органів місцевого самоврядування, тобто за допомогою інструментів місцевої прямої демократії; у такому прийнятті рішень може брати кожен, хто має право на участь у здійсненні місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, тобто кожен публічно дієздатний громадянин, який належить до цієї громади.

До форм прямої демократії на рівні громади насамперед належать:

- місцевий референдум;
- відкликання депутата місцевої ради чи голови громади;
- місцева ініціатива¹.

Ці три традиційні форми передбачають прийняття громадою зобов'язального рішення, тобто є способами здійснення влади

¹ У західній науковій літературі прийнято розглядати саме ці три форми прямої (безпосередньої) демократії; див., наприклад: Cronin T. E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, London : Harvard Univ. Press, 1989; Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe / eds. B. Kaufmann, M. D. Waters. Durham : Carolina Acad. Press, 2004.

громадою; однак ступінь їхньої зобов'язальності дещо відрізняється.

Останні зміни, внесені до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», надали також певного ступеня зобов'язальності таким формам участі:

- загальні збори (конференція) жителів;
- громадські слухання;
- громадське оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцевий референдум – це спосіб безпосереднього вирішення певного питання місцевого значення територіальною громадою як суб'єктом здійснення влади місцевого самоврядування. Рішення референдуму, прийняте у порядку, встановленому законом, є остаточним (не потребує затвердження жодним органом місцевого самоврядування) і підлягає обов'язковому виконанню. Отже, місцевий референдум найбільш повноцінно реалізує владне повноваження громади безпосередньо вирішувати питання місцевого значення, встановлене статтею 140 Конституції.

На жаль, уже протягом тривалого часу це повноваження територіальної громади в Україні не може бути реалізоване через брак відповідного законодавчого регулювання місцевих референдумів. Свого часу такі референдуми регулювалися Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року; однак внаслідок прийняття у 2012 році окремого Закону «Про всеукраїнський референдум» Закон 1991 року втратив чинність. Відтоді кілька разів робилися спроби заповнити істотну прогалину законодавчого регулювання через прийняття окремого Закону «Про місцеві референдуми»; останній такий законопроект був зареєстрований у Верховній Раді України у травні 2021 року, однак його досі так і не розглянуто¹.

Відкликання (тобто дострокове припинення повноважень) виборної особи місцевого самоврядування вважають формою прямої демократії, якщо остаточне рішення щодо припинення мандата приймає територіальна громада². Таке рішення

¹ Див.: проект Закону про місцевий референдум; реєстр. № 5512 від 19.05.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26620>.

² Венеційська комісія розглядає відкликання (*recall*) як «загальне головування, яке надає безпосередньо виборцям повноваження усувати з посади обрану посадову особу»; див.: Venice Commission. Report on the recall of mayors and local elected representatives (CDL-AD(2019)011rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).

є обов'язковим до виконання, а отже, має владний характер. Інститут відкликання «за народною ініціативою» у тій формі, яка сьогодні існує в Україні (встановлена Законом «Про статус депутатів місцевих рад»), не повною мірою відповідає цій умові; ми розглянемо це питання пізніше, коли йтиметься про правовий статус депутатів місцевих рад.

Місцева ініціатива, передбачена статтею 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», — це повноваження жителів територіальної громади ініціювати розгляд місцевою радою певного питання місцевого значення. Порядок здійснення місцевої ініціативи та її винесення на розгляд ради має визначатися статутом територіальної громади. На відміну від місцевого референдуму, місцева ініціатива не ухвалює остаточного рішення; її владний характер полягає в тому, що рада зобов'язана розглянути відповідне питання; відповідно до частини третьої зазначеної статті, ініціатива «розглядається на наступній черговій сесії ради з обов'язковим запрошенням членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи з правом на виступ». Хоча місцева ініціатива зобов'язує раду громади розглянути певне питання, вона не диктує змісту відповідного рішення, а лише пропонує його.

До внесення змін до статті 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які набрали чинності у січні 2025 року, місцеві ради приймали спеціальні акти, які визначали порядок внесення та розгляду місцевої ініціативи¹. Тепер відповідні положення повинні бути внесені до статутів громад.

Завдання. Знайдіть аналогічні акти або положення статутів громад, прийняті у двох-трьох інших містах України. Чи існують істотні відмінності у регулюванні місцевих ініціатив у різних містах?

Як уже зазначалося, нова редакція статті 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка набрала чинності у січні 2025 року, істотно підвищила роль загальних зборів (конференції) жителів (пункт 2 частини першої статті 6¹) та громадських слухань як інструменту участі жителів громади у вирішенні пи-

¹ Див., наприклад: Рішення Київської міської ради «Про затвердження Порядку внесення і розгляду місцевих ініціатив в місті Києві» № 545/1549 від 8 грудня 2016 року. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadok-wnesennya-ta-rozglyadu-miscevyh-iniciatyv>.

тань місцевого значення, а також запровадила нову форму такого самого значення — громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Спільним для них є те, що вони зобов'язують місцеву раду на найближчій сесії (в останньому випадку — також виконавчий комітет) розглянути рішення, прийняті у рамках цих форм участі щодо певного питання місцевого значення.

Загальний порядок підготовки і проведення **загальних зборів (конференцій) жителів** як форми участі у здійсненні місцевого самоврядування встановлено статтею 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. Оскільки неможливо на рівні закону врахувати усю різноманітність умов у різних громадах (з огляду, зокрема, на чисельність населення та певну територіальну структуру), встановлено, що більш детальне регулювання цього порядку визначається статутом територіальної громади.

У передбаченні майбутньої практики застосування нової редакції статті 8 необхідно уважно проаналізувати її зміст.

Частина третя статті 8 дещо суперечливо визначає категорію жителів, які мають право брати участь у загальних зборах чи конференції жителів. Абзац перший цієї частини пов'язує наявність такого права з *правом голосу*, тобто, як ми вже з'ясували раніше, зі *статусом виборця — публічно дієздатного громадянина*. При цьому встановлено обмеження, пов'язане з місцем проживання «на території проведення загальних зборів», якою можуть бути «дрібніші частини території територіальної громади» (частина друга статті 8).

Водночас абзац другий частини третьої статті 8, зберігаючи територіальне обмеження, надає право голосу на загальних зборах (конференції) жителям, яким виповнилося 18 років, що слід визнати як відмову від умови публічної дієздатності, зокрема як надання права голосу на зборах (конференції) жителям — недієздатним особам. Така неоднозначність регулювання засвідчує недостатню якість тексту закону.

Явну суперечність демонструють положення частини третьої статті 8 із розглянутою раніше статтею 13⁵ цього Закону, яка

¹ З огляду на це нарешті офіційно втратило чинність анахронічне і давно непридатне до застосування Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке було затверджено постановою Верховної Ради України ще у 1993 році, однак не узгоджувалося з Конституцією України 1996 року.

надає право брати участь у «формах участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення» жителям громади, яким виповнилося 14 років. Цю колізію норм одного закону, прийнятих одночасно, не може бути вирішено стандартними засобами.

Запитання. Які способи вирішення колізії норм однакової юридичної сили Ви знаєте?

Передбачена статтею 8 альтернатива — загальні збори або конференція жителів — очевидно пов'язана з проблемою охоплення жителів громади таким заходом. Встановлення кворуму участі у загальних зборах — більше ніж половина кількості жителів із правом голосу на відповідній території — робить на практиці неможливим використання цієї форми в межах громади чи навіть достатньо великої частини громади¹. Водночас проведення конференції, делегатів якої обирають на зборах жителів територій меншого масштабу, означає застосування *принципу представництва*, який вимагає рівності прав, а отже, рівної квоти представництва усіх жителів території, на якій проводиться конференція. Встановлення такої квоти, як і порядку проведення голосування (зокрема, відкрите, таємне чи поіменне) щодо обрання зборами делегатів конференції, забезпечення умов для вільного волевиявлення учасників зборів (без чого вся процедура підготовки і проведення конференції може стати маніпулятивною) віднесено до завдань статуту територіальної громади. Отже, пряме застосування статті 8 неможливе, поки не буде внесено відповідні положення до статутів громад.

Громадські слухання проводяться з метою обговорення питань місцевого значення у формі зустрічей жителів із депутатами місцевої ради, головою громади, іншими посадовими особами місцевого самоврядування, а також із посадовими особами

¹ Частина друга статті 8 передбачає можливість проведення загальних зборів жителів, зокрема у межах міста. Однак, відповідно до частини третьої статті 1 Закону «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», загальна чисельність населення міста становить не менше ніж 10 тисяч жителів. Припускаючи, що лише 6 тисяч із них мають право брати участь у загальних зборах, доходимо висновку, що за кворуму 3 тисячі учасників організація таких зборів є майже нереальною.

підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідної громади, тобто по суті у формі зібрань жителів, однак без встановлення жорстких вимог, передбачених для загальних зборів (конференцій) жителів. На таких зустрічах жителі громади мають можливість порушувати певні питання місцевого значення та вносити пропозиції щодо їх вирішення.

Загальні вимоги щодо проведення громадських слухань встановлені статтею 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; деталі регулювання, адаптовані до умов конкретної громади, повинні бути визначені статутом громади.

До набрання чинності новою редакцією статті 13 проведення громадських слухань із питань місцевого значення регулювалося рішеннями місцевих рад¹.

Інститут громадських слухань виявився настільки ефективним засобом публічного вираження думки жителів щодо важливих питань, що він вийшов за межі муніципальних правовідносин. Зокрема, громадські слухання є обов'язковими у процесі громадського обговорення планованої діяльності, яка підлягає оцінюванню впливу на довкілля, оскільки питання охорони довкілля, врегульовані Законом «Про оцінку впливу на довкілля», віднесено до компетенції державної виконавчої влади; зазначений Порядок затверджено постановою Кабінету Міністрів України².

До форми громадських слухань близькими є регулярні **звіти виборних осіб** місцевого самоврядування перед виборцями громади. Такі звіти депутатів місцевої ради передбачено статтею 16 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»; частина сьома статті 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує сільського, селищного, міського голову не рідше ніж один раз на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянам. Звіти виборних осіб місцевого самоврядування, як правило, проводяться у формі зібрань жителів громади.

¹ Див., наприклад: Рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві» № 41/7614 від 12 листопада 2019 року. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadok-provedennya-gromadskiyh-sluhan>.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» № 989 від 13 грудня 2017 року.

Інститут **громадського оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування** став новелою Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка набрала чинності у січні 2025 року. Таке оцінювання є формою громадського контролю функціонування місцевого самоврядування громади. За результатами оцінювання готуються висновки та пропозиції, які обов'язкові до розгляду, відповідно до їхніх повноважень, радою громади або виконавчим комітетом ради (питання компетенції та порядку роботи цих органів ми розглянемо пізніше).

Інші форми участі жителів громади у здійсненні місцевого самоврядування, зазначені у статті 6¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», мають *невладний характер*, тобто не породжують обов'язкових дій, а лише надають пропозиції та рекомендації щодо вирішення питань місцевого значення. До них належать: *участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету* (стаття 13¹), що певною мірою узаконює практику так званих «громадських бюджетів»¹, *публічні консультації*² (стаття 13²), а також *участь у роботі консультативно-дорадчих органів при органах чи посадових особах місцевого самоврядування* (стаття 13³). Остання форма участі має за мету підготовку пропозицій щодо вдосконалення роботи відповідно-

¹ Див., наприклад: Маляревський Є. В., Бараннік В. О. Громадські бюджети як перспективний інструмент розвитку громад і територій / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-11/hromadski-budzhety.pdf>; Методичні рекомендації щодо запровадження в громаді інструменту е-демократії «Громадський бюджет». URL: <https://backend.hromada.gov.ua/storage/uploads/images/project/gromadskii-byudzet/Методичні%20рекомендації%20Громадський%20Бюджет.pdf>.

² Ця форма участі громадян має значно ширше значення і застосовується як із метою розробки, формування та реалізації державної політики, так і при вирішенні питань місцевого значення; вона вважається настільки важливою, що її регулюванню присвячений окремий Закон «Про публічні консультації», прийнятий у червні 2024 року. Однак цей Закон, відповідно до пункту 1 його Розділу IV «Перехідні та прикінцеві положення», набере чинності лише через 12 місяців після припинення (скасування) воєнного стану. Тимчасово, до набрання чинності цим Законом, відповідно до пункту 3 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування визначається рішеннями відповідних місцевих рад.

го органу чи посадової особи, участь у розробленні проєктів актів, вирішенні інших питань, віднесених до повноважень відповідного органу чи посадової особи.

До невлadних форм участі у здійсненні жителями місцевого самоврядування належить ще одна важлива форма — **органи самоорганізації населення**, передбачені статтею 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та врегульовані окремим Законом «Про органи самоорганізації населення». Ці факультативні невлadні органи, створені за ініціативою жителів на зборах жителів громади, найпершим своїм завданням мають створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

Форми участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування громади, які мають невлadний характер, не належать до попередньо розглянутих форм прямої демократії (які передбачають прийняття зобов'язальних рішень), хоча, без сумніву, є формами залучення жителів до вирішення питань місцевого значення. Сукупність таких форм невлadної участі громадян у здійсненні демократичного правління останнім часом прийнято називати **учасницькою** або **партисипативною** демократією (*participative democracy*). Учасницька демократія відіграє важливу роль як у забезпеченні реалізації права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, так і у сприянні активізації суспільної діяльності громадян, їх залученості до процесів прийняття рішень із питань, які мають публічне значення.

З'ясування того, хто належить до складу територіальної громади як колективного суб'єкта місцевого самоврядування, не може остаточно визначити її соціальну природу — як спільноти, об'єднаної реальними міжособистісними зв'язками та усвідомленням спільних життєвих інтересів, як «корпорації», об'єднаної членством і взаємними зобов'язаннями, чи як формального об'єднання жителів «у силу закону». Визнання тієї чи іншої соціальної природи громади як колективу впливає на тлумачення її правової природи як суб'єкта здійснення місцевого самоврядування. Внаслідок цього існує декілька доктринальних концепцій («теорій») місцевого самоврядування, заснованих на різному розумінні соціальної і правової природи основного суб'єкта — громади. Ці концепції описані в літературі¹; тут ми їх розглянемо лише в основних рисах.

Правові доктрини місцевого самоврядування у його сучасному розумінні почали розвиватися після Американської та Французької революцій кінця XVIII століття, коли зазнавало занепаду середньовічне міське право в умовах централізованих абсолютистських монархій і формувалися цілісні правові системи національних держав чи імперій.

Історично першою із сучасних наукових концепцій місцевого самоврядування була **громадівська теорія** (концепція вільної громади). Заснована на ідеології природного права і його перенесення з індивіда на колективних суб'єктів, ця концепція розглядає громаду як природне утворення, що сформувалося незалежно від держави (і, як стверджується, раніше від держави) у своїх природних територіальних межах, а тому вважає, що

¹ Див., зокрема: Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посібник. Київ : Алерта, 2005. С. 15–29; Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : Одиссей, 2008. С. 192–211; Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посібник. Київ : Атіка, 2009. С. 432–437; Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2011. С. 415–417.

грумада має *природне право* самостійно вирішувати свої справи, настільки ж фундаментальне і невідчужуване, як і права і свободи людини. Прихильники громадівської концепції стверджують, що «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які вступають у певні юридично значущі зв'язки один з одним»¹. Ці зв'язки жителів громади між собою зі спільних інтересів забезпечення своїх життєвих умов, внаслідок чого вони часто не збігаються і навіть конкурують із інтересами сусідніх громад (зокрема, за навколишні території — сільськогосподарські угіддя, пасовища, ліси, родовища корисних копалин, що породжує конфлікти щодо територіальних меж громади). Оскільки право на самоврядування громади випливає із її природного характеру, держава не надає це право громаді, а лише визнає його існування і зобов'язується гарантувати його, як і права людини. Тому владу місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якої є громада, вважають окремою публічною владою, автономною (значною мірою незалежною) від державної влади. Громадівська концепція має тенденцію до чіткого розмежування і навіть іноді протиставлення державного управління і місцевого самоврядування.

Цю концепцію було вперше сформульовано в умовах Французької революції у 1790 році (під час розроблення першої республіканської конституції Франції) у формі уявлень про «четверту владу» (владу «комуни», тобто громади) в рамках доктрини поділу влади. В Європі такі уявлення набули популярності протягом XIX століття; зокрема, вони були закріплені в одній із перших європейських конституцій Нового часу — конституції Бельгії 1831 року, а згодом, у процесі демократичного реформування Австрійської імперії — в австрійській конституції та законодавстві 1867 року, коли вперше самоврядність було поширено на сільські громади². Оскільки частина України — Галичина,

¹ Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 32.

² Виклад тогочасного австрійського законодавства щодо місцевого самоврядування, яке діяло в Галичині, опубліковано у репринтному перевиданні «Збірника законів адміністраційныхъ» доктора Д. Савчака, виданого 1893 року у Львові; див.: Збірник законів адміністраційних / укладач Дам'ян Савчак ; вступ А. Єзеров. Одеса : Юридика, 2024, зокрема «Закон громадській» на с. 1–68. Звернемо увагу на своєрідну мову видання —

Буковина та Закарпаття — перебувала на той час у складі Австрійської держави, ці реформи, особливо порівняно зі становищем Наддніпрянської України в умовах російського самодержавства, істотно вплинули на розвиток суспільної і правової думки тогочасного українського політикуму. В умовах, коли не було української держави, політичні діячі та правознавці небезпідставно вбачали у «громадівстві» реальний напрям розвитку самосвідомості та організованості української нації. Недарма активними прихильниками концепції природної, незалежної від держави громади були такі видатні українські мислителі та суспільні діячі кінця XIX — початку XX століття, як М. Драгоманов, І. Франко, М. Грушевський. Це дає підстави деяким науковцям стверджувати про існування відповідної «муніципальної традиції» у складі національного характеру¹.

У перші роки незалежності України громадівська концепція знову набула популярності у зв'язку з потребою проведення реформи пострадянського місцевого управління, відомої під гаслом «роздержавлення місцевих рад»².

Серед провідних українських науковців до прихильників громадівської концепції місцевого самоврядування належать М. Баймуратов³, В. Погорілко⁴, О. Батанов⁵.

язичіе, штучну мову, яка у другій половині XIX ст. претендувала на статус літературної мови галицьких українців, однак не отримала достатньої суспільної підтримки і «програла» конкуренцію з «народною» українською мовою; у цьому контексті див.: Ключковський Ю. Виступ на презентації репринтного видання «Збірник законів адміністраційних» доктора Д. Савчака 1893 року. *Constitutionalist*. URL: <https://constitutionalist.com.ua/vystup-ju-kliuchkovskoho-na-prezentatsii-repryntnoho-vydannia>.

¹ Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 47.

² В умовах радянської системи управління місцеві ради вважалися державними органами і входили до ієрархічної вертикалі рад; зокрема, сільські, селищні, міські ради були підпорядковані районним та обласним радам. Запровадження реального місцевого самоврядування вимагало руйнування цієї державної вертикалі, виведення місцевих рад зі стану підпорядкованості, що виражалося гаслом їх «роздержавлення».

³ Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : БАХВА, 2003.

⁴ Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006.

⁵ Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ : Юридична думка, 2010.

Отже, відповідно до громадівської концепції місцевого самоврядування, природним суб'єктом місцевого самоврядування є громада як спільнота жителів; влада громади первинна, публічна і недержавна; однак вона визнається і гарантується державою (звідси уявлення про «право громади»).

Альтернативна до громадівської державницька концепція місцевого самоврядування сформувалася у другій половині XIX ст. завдяки роботам німецьких правознавців і набула широкого визнання після Першої світової війни. Одним із найбільш авторитетних теоретиків сучасної державницької концепції місцевого самоврядування в Європі заслужено вважається український правознавець Ю. Панейко¹. Витоком цієї концепції стало спостереження істотної суперечності між єдиним і неподільним суверенітетом народу як єдиним джерелом імперативної (зобов'язальної) влади в державі та визнанням громади природним, відокремленим від держави джерелом публічної влади². Державницька концепція розглядає місцеве самоврядування як публічну імперативну владу, що походить від суверенного народу (а не від його частини — громади) через здійснення ним установчої влади, якою (шляхом прийняття конституції) засновується держава і закріплюються засади конституційного ладу, до яких належить і місцеве самоврядування. Основним суб'єктом здійснення цієї влади визначається громада, однак не через її природні права, а внаслідок її уповноваження актом установчої влади народу; державним актом встановлюється територія, на яку поширюється влада громади. Громаду становлять жителі відповідної території, які об'єднані в колектив «в силу закону» на підставі факту проживання. Громада має не права, а повноваження, встановлені конституцією та законами держави. Влада громади — це автономізована управлінська (не законодавча і не судова) влада, що здійснюється уповноваже-

¹ У радянські часи це ім'я, як і імена багатьох інших українських науковців, які працювали у вимушеній еміграції, було заборонене. Фундаментальну роботу Ю. Панейка «Теоретичні основи самоврядування» — підсумок його багаторічних досліджень — було опубліковано у 1963 році у Мюнхені під егідою Української вільної академії наук в Німеччині двома мовами — українською та німецькою (українське видання 1963 року див. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/25298/file.pdf>); її репринтне перевидання було здійснене в Україні лише у 2002 році.

² Див.: Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. С. 90.

ним суб'єктом і створеними ним органами не незалежно від усієї державної влади, а лише поза прямим адміністративним впливом органів виконавчої влади.

Ця концепція сьогодні є панівною в Європі. Зокрема, стаття 16 Конституції Польщі стверджує: «Територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади», не розділяючи її на державну і самоврядну; польська доктрина конституційного права відносить територіальне самоврядування до публічної адміністрації (тобто до виконавчої влади у її широкому розумінні), яка поділяється на адміністрацію уряду та адміністрацію самоврядну¹.

Серед сучасних провідних українських науковців до прихильників державницької концепції місцевого самоврядування належать М. Корнієнко², В. Шаповал³, В. Борденюк⁴.

Отже, відповідно до державницької концепції місцевого самоврядування, місцеве самоврядування є автономізованою децентралізованою адміністративною (управлінською) владою в державі; громада як основний суб'єкт його здійснення наділена відповідними повноваженнями народом-сувереном через його установчу владу (прийняття конституції).

Можна згадати також **корпоративну концепцію** місцевого самоврядування, яка походить від ідей середньовічного міського права. У рамках цієї концепції громаду розглядають як корпорацію (товариство) публічного характеру, однак сформовану не добровільно, а примусово («в силу закону»), спрямовану на задоволення життєвих (в основному господарських) інтересів «членів корпорації»; у цьому сенсі громада подібна до класичної юридичної особи. Сьогодні ця концепція вважається анахронічною (застарілою); однак саме завдяки їй зберігається як рудимент термін «член територіальної громади», який зустрі-

¹ Див., наприклад: Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa : PWN, 2000. S. 186; Niżnik-Dobosz I. Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*. 2020. LXXXII, zeszyt 4. S. 21–34.

² Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посібник. Київ : Алерта, 2005.

³ Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.

⁴ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії. Київ : Парламентське вид-во, 2007.

чається і в тексті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Поняття «член міської громади» було адекватним у рамках різних систем міського права (у тому числі магдебурзького), де передбачалася процедура «вступу у члени міської громади» за бажанням особи і за згодою громади; існувала також можливість втрати членства, що мало істотні правові наслідки. Однак сьогодні жодних процедур «вступу у громаду» не існує, а належність до громади визначається автоматично за фактом проживання, а не за волею громади, а отже, не має основних рис «членства». Ми будемо уникати цього терміна, використовуючи у відповідних випадках категорію «належності до громади».

Поширеність у правовій доктрині двох описаних вище основних альтернативних концепцій місцевого самоврядування — громадівської і державницької — стимулює пошуки їх можливого узгодження. Спробу такого поєднання здійснює **концепція муніципального дуалізму**, або комбінована концепція, яка визнає наявність у місцевому самоврядуванні елементів як державницької, так і громадівської природи¹. Певне обґрунтування цієї концепції вбачається у тому, що Конституція України містить елементи обох основних підходів.

Прихильники громадівської концепції наголошують на статті 7 Конституції, відповідно до якої в Україні визнається і гарантується (а не «встановлюється» чи «запроваджується») місцеве самоврядування, а також на положенні статті 140 Конституції, яка визначає місцеве самоврядування як *право територіальної громади*. Звертають також увагу на формулу «органи державної влади та органи місцевого самоврядування», яка, на їхню думку, розмежовує дві форми публічної влади в Україні — державну і самоврядну. У цих формулюваннях вбачається підтвердження того, що громада є первинним природним суб'єктом, який реалізує своє право здійснювати місцеву владу.

З іншого боку, прихильники державницької концепції акцентують на положенні частини другої статті 5 Конституції, відповідно до якої саме народ, який є єдиним джерелом влади

¹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. С. 6. Див. також: Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2010. С. 381–382; Конституційне право : підручник / за ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 416–417.

в Україні, здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Звідси випливає, що вся публічна влада, у тому числі влада місцевого самоврядування, первинно походить від народу як цілого, а не від громади як його частини. Крім того, наголошується, що влада місцевого самоврядування підпорядкована закону (стаття 140) і судам (статті 55, 143 Конституції), тобто державній законодавчій і судовій владі, а отже, інтегрована з ними в єдину систему влади в державі. Цей аспект ми більш детально проаналізуємо пізніше.

Наявність таких справді неоднозначних конституційних положень не вирішує дискусії прихильників двох основних концепцій, як і не робить цілісною і послідовною концепцію муніципального дуалізму (на відміну від громадівської і державницької концепцій, які обидві є більш цілісними і послідовними). Основними для визначення концепції, яка мала б лежати в основі правового регулювання місцевого самоврядування, є два пов'язані запитання:

- чим є основний (однак не обов'язково первинний) суб'єкт місцевого самоврядування – громада: природною спільнотою жителів (яка сформувалася незалежно від держави) чи створеним зовні («в силу закону», тобто державою) територіальним колективом?
- здійснення місцевого самоврядування – це право територіальної громади чи певний обсяг повноважень, наданий їй Конституцією (тобто установчою владою народу)?

Відповіді на ці запитання мають бути надані на рівні Конституції, що матиме наслідком відповідний вибір цілісної і послідовної концепції місцевого самоврядування. Така концепція повинна виходити з того, що державне управління (також і на регіональному і субрегіональному рівнях) та місцеве самоврядування – «не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним»¹.

¹ Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи. Київ : ТОВ «Софія». 2012. С. 16.

Слід зауважити, що для регулювання поточного функціонування місцевого самоврядування, як ми побачимо далі, вибір концепції визначального значення не має; однак при вирішенні засадничих питань, пов'язаних із природою та обсягом повноважень місцевого самоврядування, а особливо у процесі реформи децентралізації, ці питання відіграють істотну роль.

Зокрема, така роль вибору засадничої концепції важлива при оцінці реформування адміністративно-територіального устрою на базовому рівні, яке було здійснено низкою розпоряджень Кабінету Міністрів України у 2020 році і не лише мало наслідком зміну територіальної основи місцевого самоврядування, а й об'єднало жителів багатьох населених пунктів у нові, укрупнені територіальні громади. Зазначені акти Уряду є підзаконними адміністративними актами зобов'язальної сили. Вони не лише нівелюють межі територіальних громад, які існували перед тим і могли за певних умов розглядатися як природні утворення, а й не містять жодних ознак добровільності об'єднання колишніх громад у нових територіальних межах і в новому складі жителів цих громад. Тим самим поставлено під сумнів засадниче уявлення громадівської концепції щодо природного походження громад як суб'єктів місцевого самоврядування; водночас реформування громад рішенням державної влади узгоджується з державницькою концепцією.

Ми вже вказували на незавершеність реформи децентралізації через те, що укрупнення територіальних громад актами Кабінету Міністрів не відповідає положенням статей 133 і 140 Конституції України. Внесення змін до Конституції в рамках реформи децентралізації має стати наступним кроком, який, однак, неможливий в умовах воєнного стану. Після закінчення війни проблема змісту змін до Конституції щодо децентралізації має бути вирішена у послідовний, внутрішньо несуперечливий спосіб на основі одної з двох базових концепцій місцевого самоврядування.

Завдання: Оберіть на власний розсуд одну з двох базових концепцій місцевого самоврядування і сформулюйте кілька аргументів на її користь, які б водночас заперечували альтернативну концепцію. Підготуйтеся до виступу у дискусії на семінарському занятті.

У рамках пошуку відповіді на питання щодо правової природи місцевого самоврядування спробуємо проаналізувати нормативні положення статті 140 Конституції (разом із положенням статті 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). При цьому ми не будемо акцентувати на змісті поняття територіальної громади, розглянутому вище, але зосередимося на правовій природі самоврядування з урахуванням суб'єкта його здійснення.

Ще раз повернемося до частин першої та третьої статті 140 Конституції, які стверджують:

«Місцеве самоврядування є **правом територіальної громади...** самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

...

Місцеве самоврядування здійснюється **територіальною громадою** в порядку, встановленому законом, **як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування:** сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Стаття 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розвиває цитоване конституційне положення:

«1. Місцеве самоврядування в Україні – це **гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади...** самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється **територіальними громадами...** 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».

Принциповим доповненням у законодавчому формулюванні порівняно з конституційним є характеристика місцевого само-

врядування не лише як **права** (гарантованого державою), а й **реальної здатності** вирішувати питання місцевого значення.

Розглянемо формулювання «право територіальної громади». Чи тут мова йде про певне «суб'єктивне право» громади як колективного цілісного суб'єкта?

Теорія права розглядає поняття «суб'єктивне право» у контексті правовідносин. Найбільш поширене теоретико-правове розуміння суб'єктивного права проголошує його як «міру можливої поведінки» суб'єкта (носія) такого права¹, хоча термін «міра» тут видається не зовсім адекватним. Проте у випадку *прав людини* (які становлять основу загальної категорії суб'єктивних прав) прийнято розглядати їх скоріше як певні суспільно визнані юридичні можливості домагатися своєю поведінкою визнаних благ (індивідуальних, колективних, суспільних) та умов життя². Поширюючи таке розуміння на категорію прав інших (колективних) суб'єктів, можна розглядати суб'єктивне право як врегульовану юридично можливість носія права за власним бажанням претендувати на досягнення певного блага (у широкому розумінні останнього терміна), задовольняючи свої потреби. Однак таке формулювання не повне, оскільки не враховує відмінності між суб'єктивним правом і «законним інтересом», на яку вказав Конституційний Суд України³. Зокрема, Конституційний Суд, зазначивши спільну рису обох явищ («має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб»), вказав також на принципову відмінність: законний інтерес «виходить за межі змісту суб'єктивного права» і означає «прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним благом». Критерієм розрізнення права і законного інтересу Конституційний Суд визнав наявність чи відсутність пов'язаного з цим обов'язку в іншій стороні правовідносин, в яких реалізується відповідно право чи інтерес. Ця відмінність виявляє себе у процесі реалізації відповідної правової можливості — суб'єктивного права чи законного інтересу.

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 230; Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. С. 388.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 50.

³ Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2004 від 1 грудня 2004 року у справі про охоронюваний законом інтерес.

Отже, розглядаючи суб'єктивне право і законний інтерес у контексті їх реалізації (прагнення суб'єкта досягнути певних цілей), можемо стверджувати, що суб'єктивне право — це право-ва можливість суб'єкта (носія права) досягати своїми діями певних індивідуальних, колективних чи суспільних благ, яка:

- реалізується на розсуд суб'єкта (дискреційно, добровільно), а не під примусом (обов'язково);
- при вчиненні дій, спрямованих на реалізацію права, суб'єкт — носій права вступає у правовідносини з іншими суб'єктами (сторонами), при цьому в іншій стороні правовідносин виникає певний обов'язок: негативний (не перешкоджати здійсненню права) або позитивний (сприяти реалізації права).

Законний інтерес відрізняється у цьому контексті від суб'єктивного права відсутністю другої складової: дії суб'єкта інтересу, спрямовані на його реалізацію, не породжують у контрагента відповідних правовідносин ані негативного, ані позитивного обов'язку щодо такої реалізації; як правило, законному інтересу суб'єкта у таких правовідносинах протистоїть інтерес іншої сторони.

Повертаючись до питання, як розуміти проголошення місцевого самоврядування правом територіальної громади, звернемо увагу на те, що суб'єкт права завжди має вільний розсуд щодо того, чи користуватися своїм правом, чи ні; примусове користування суб'єктивним правом неприпустиме. Водночас частина третя статті 140 Конституції стверджує: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом...»; така граматична форма означає імперативну (зобов'язальну), а не диспозитивну норму. Неважко помітити, що жодне положення Конституції, як і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не передбачає умов чи підстав, з яких територіальна громада може відмовитися з власної волі від здійснення місцевого самоврядування в межах своєї території¹. Така неможливість відмови характерна для усіх суб'єк-

¹ Як зауважує Н. Батанова, діяльність громади «під свою відповідальність» — це «обов'язок діяльно здійснювати власні визнані державою самоврядні права» (Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 451–452). Зауважимо, що таке внутрішньо суперечливе твердження («обов'язок здійснювати права» перетворює ці «права» на обов'язкові до виконання повноваження), тим не менше, влучно наголошує на обов'язковості здійснення громадою місцевого самоврядування.

тів владних повноважень, які в силу свого статусу уповноважені на певну діяльність, тобто зобов'язані, а не мають право, здійснювати свої повноваження, надані їм Конституцією та законами України. Невиконання суб'єктом здійснення влади своїх повноважень (відмова від їх виконання) кваліфікується як *протиправна бездіяльність*, що підлягає обов'язковому усуненню і має наслідком настання юридичної відповідальності. На відміну від цього, той факт, що носій певного права не користується цим правом, не може оцінюватися як протиправна поведінка: така поведінка не кваліфікується як протиправна бездіяльність і не може мати наслідком притягнення до відповідальності.

Наведена аргументація дає підстави для висновку, що термін «право» (у сенсі, близькому до поняття «суб'єктивне право індивіда») вжито у частині першій статті 140 Конституції щодо окреслення природи правосуб'єктності територіальної громади (колективного суб'єкта) не зовсім адекватно. Хоча колективні суб'єкти (особливо «спільноти») можуть мати власні суб'єктивні права, у цьому випадку по суті мова йде про уповноваження територіальної громади здійснювати **владні функції** у формі місцевого самоврядування; таке уповноваження, здійснене конституційним приписом, походить від народу як єдиного джерела влади відповідно до частини другої статті 5 Конституції і є зобов'язальним (громада не може відмовитися на власний розсуд здійснювати ці повноваження).

Деяко еkleктичний характер має «уточнене» визначення місцевого самоврядування, що міститься у статті 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яке поєднує його тлумачення як гарантованого права територіальної громади з вимогою її спроможності («реальної здатності») здійснювати таке самоврядування. Таке поєднання є внутрішньо суперечливим: воно не бере до уваги, що розсуд носія права щодо того, чи користуватися своїм правом, може брати до уваги і неспроможність скористатися ним у конкретних обставинах. Наприклад, кожен має право купити автомобіль, однак може не мати спроможності реалізувати це право з підстав свого матеріального становища. Вимога постійно наявної спроможності реалізувати певну поведінку природно асоціюється з обов'язком її реалізації. Стосовно самоврядування громади це тим більше відносить відповідну можливість не до «прав», а до **обов'язку здійснення повноважень**, що знову ж є типовим для суб'єкта владних повноважень.

Слід наголосити, що вимога спроможності територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування в обсязі, встановленому Конституцією і законами, є не лише природною, а й визначально важливою для належного функціонування самоврядування як місцевої влади. Наявність такої спроможності зумовлюється співвідношенням двох факторів: з одного боку, обсягу повноважень (тобто завдань, які належить виконувати), а з іншого — наявних ресурсів (організаційних, кадрових, фінансових, матеріальних), необхідних для виконання цих повноважень¹. Саме гостра потреба забезпечити спроможність територіальних громад ефективно здійснювати свої повноваження стала основним чинником проведення реформи децентралізації, складником якої став перерозподіл відповідних ресурсів, у першу чергу бюджетних.

До істотних характеристик правової природи місцевого самоврядування належить його **підконтрольність**, яка до недавнього часу не привертала належної уваги ані фахівців, ані законодавця². Однак децентралізація влади в жодній європейській державі не відбувалася без запровадження системи нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування³. Конституційна вимога, щоб місцеве самоврядування функціонувало «в межах Конституції і законів України» (стаття 140 Конституції України), повинна мати природним наслідком здійснення контролю (у відповідній формі) щодо її дотримання. Підкресли-

¹ Можна погодитися, що певну роль відіграє і третій, соціальний фактор, який визначається цілеспрямованими зусиллями «людини, громади, суспільства (людського капіталу)» (див.: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 221-222). Однак цей фактор певною мірою має суб'єктивний характер і не є предметом правового регулювання.

² Лише у процесі реформи децентралізації проблема нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування стала предметом більш уважного розгляду фахівців; див., зокрема: Заєць А. П. Принципи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Тези доповідей і повідомлень учасників конференції «Принципи права: універсальне та національне в контексті сучасних глобалізаційних і євроінтеграційних процесів» (м. Київ, 21-22 червня 2024 року) / Національний університет «Киево-Могилянська академія». Київ, 2024. С. 82-86.

³ Див.: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 414.

мо, однак, що предметом такого контролю не може бути доцільність рішень і дій місцевого самоврядування; втручання у функціонування місцевого самоврядування з такої підстави порушувало б автономність місцевого самоврядування.

Такий контроль законності (включно з конституційністю) діяльності місцевого самоврядування може здійснюватися у двох формах:

- адміністративній (уповноваженим наглядовим органом);
- судовій.

Ці форми контролю, як правило, співіснують і можуть поєднуватися. Проте у будь-якому випадку судовий контроль законності має перевагу перед адміністративним: акти, прийняті у порядку адміністративного контролю, можуть бути оскаржені до суду.

Обидві форми контролю законності функціонування місцевого самоврядування мають конституційну основу.

Стосовно встановлення судової форми контролю прийнято вказувати статтю 145 Конституції, яка передбачає захист у судовому порядку «прав місцевого самоврядування». Враховуючи попередній висновок про те, що «права» місцевого самоврядування є по суті його повноваженнями як суб'єкта здійснення публічної влади, можна стверджувати, що стаття 145 встановлює можливість судового захисту сфери компетенції¹ місцевого самоврядування від протиправних втручань інших суб'єктів.

Однак основним конституційним положенням, яке лежить в основі судового контролю дотримання встановлених меж функціонування (а не лише прийняття рішень) місцевого самоврядування, є стаття 55 Конституції, відповідно до частини другої якої

«Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Справи за позовами щодо рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб підсудні, як правило, адміністративним судам і розглядаються у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Судове рішення приймається внаслідок змагального про-

¹ Поняття «сфера компетенції» щодо місцевого самоврядування ми розглянемо пізніше.

цесу, у якому враховуються позиції та аргументація обох сторін — позивача та відповідача.

Специфічною рисою судового нагляду щодо місцевого самоврядування є те, що суд його здійснює не постійно, а лише у разі звернення до нього суб'єкта, який вважає, що його права, свободи чи законні інтереси було порушено відповідними діями (у тому числі рішенням) чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадової особи. Суд не уповноважений з власної ініціативи, тобто без такого звернення, розглядати питання про протиправність рішення, дії чи бездіяльності. Більше того, суд не розглядає справу, якщо до суду звернувся суб'єкт, чиї права, свободи чи законні інтереси не порушено оскарженим рішенням, дією чи бездіяльністю, навіть якщо наявні ознаки протиправного характеру предмета оскарження. У цьому полягає певна обмеженість судової форми контролю. Вона компенсується іншою формою контролю — адміністративною.

Існування певної форми адміністративного контролю щодо органів місцевого самоврядування передбачено частиною другою статті 144 Конституції, відповідно до якої

«Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України **зупиняються** у встановленому законом порядку **з одночасним зверненням до суду**».

Таку форму адміністративного контролю прийнято називати «зовнішнім контролем» або «наглядом» внаслідок її специфічних особливостей. Певний варіант здійснення адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування запропоновано законопроектом № 4298, внесеним на розгляд Верховної Ради України ще у 2020 році¹.

При встановленні порядку здійснення адміністративного нагляду щодо відповідності актів місцевого самоврядування Конституції та законам України необхідно враховувати певні

¹ Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. Реєстр. № 4298 від 30.10.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479>. Законопроект було схвалено у першому читанні лише восени 2024 року. Цьому передувала певна активізація його обговорення на експертному рівні; див. сайт Центру політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/vidbuvsya-natsionalnyj-kruglyj-stil-shhodo-naglyadu-za-zakonnistyu-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya>.

особливості, які впливають зі змісту частини другої статті 144 Конституції.

По-перше, такі дії повинні здійснюватися уповноваженим адміністративним (наглядовим) органом щодо суб'єкта, який йому *адміністративно не підпорядкований*, що унеможливорює пряме втручання у діяльність підконтрольного суб'єкта. Отже, наглядовий орган, який має здійснювати повноваження, передбачені частиною другою статті 144 Конституції, не може прямо скасувати рішення органу місцевого самоврядування, яке, за його оцінкою, є протиправним; конституційним положенням передбачена лише пом'якшена форма тимчасового «зупинення» такого рішення.

По-друге, відповідне рішення наглядового органу повинно мати *тимчасовий і неостаточний характер*. З одного боку, його можна розглядати як наполегливу рекомендацію відповідному органу місцевого самоврядування переглянути спірний акт, який має ознаки протиправності¹; з іншого боку, таке зупинення дії акта пов'язане із зверненням до суду, який уповноважений надати остаточну оцінку відповідності спірного акта Конституції та законам України. Отже, мета тимчасового зупинення спірного акта місцевого самоврядування полягає в тому, щоб не допустити можливості «нагромадження» протиправних наслідків прийняття і виконання протиправного рішення.

Таким чином, адміністративний нагляд за функціонуванням місцевого самоврядування повинен здійснювати функцію *запобіжного контролю*, який має попереджувальний характер. Остаточна оцінка акта, який має ознаки протиправності, належить до повноважень суду. Таким чином, судовий контроль дотримання законності з боку місцевого самоврядування є основною і по суті єдиною формою *контролю*; адміністративний *нагляд*, як він передбачений частиною другою статті 144 Конституції, інтегрований до судової форми як його можлива попередня стадія, яка полягає в ініціюванні судового розгляду.

¹ Зауважимо, проте, що, всупереч зазначеному конституційному положенню, замість прямого зупинення дії відповідного акта суб'єктом нагляду одночасно із зверненням до суду законопроект № 4298 передбачає *можливість* звернення суб'єкта нагляду до відповідного органу місцевого самоврядування з вимогою усунути порушення законодавства. Передбачено, що зупинити дію оскарженого акта може лише суд — як відповідний захід забезпечення позову у процесі розгляду справи.

Тим не менше не можна вважати адміністративний нагляд щодо законності діяльності місцевого самоврядування друго-рядним заходом.

Насамперед слід відзначити *ініціативний характер* адміністративного нагляду: на відміну від судового контролю, його здійснення не обумовлене зверненням суб'єкта, чії права, свободи чи законні інтереси порушені відповідним рішенням, а реалізується за власною ініціативою наглядового органу.

Іншою важливою характеристикою адміністративного нагляду є його оперативність. Оскільки оцінка спірного акта як протиправного при адміністративному нагляді є попередньою і виконує лише запобіжну функцію, вона не передбачає повноцінного змагального розгляду і є наслідком оцінки уповноваженим наглядовим органом правомірності чи протиправності акта місцевого самоврядування.

Однак протягом останнього десятиліття адміністративний нагляд щодо законності актів місцевого самоврядування не функціонує. Спричинена така ситуація незастосовності конституційного положення тим, що частина друга статті 144 Конституції, досі чинна в редакції 1996 року, *не встановлює суб'єкта, уповноваженого за здійснення адміністративного нагляду*.

Проблема полягає в тому, що Конституція в редакції 1996 року містила пункт 9 Розділу XV «Перехідні положення», яким за прокуратурою зберігалася функція т. зв. «загального нагляду», тобто нагляду за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права, «до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів». Зокрема, Конституційний Суд України у своєму рішенні 2009 року у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування підкреслив роль прокуратури у реалізації положення частини другої статті 144 Конституції¹.

Проте внаслідок конституційної реформи судочинства і прокуратури 2016 року зазначене повноваження прокуратури було скасовано як таке, що не відповідає правовій природі прокуратури у демократичній правовій державі (і відповідно зазнав змін цитований пункт 9 Перехідних положень Конституції). Водночас зміни до Конституції, які б передбачали запровадження наг-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування, пункт 5 мотивувальної частини.

лядового органу стосовно місцевого самоврядування (відомого під запозиченою з французького адміністративного права назвою «префекта»), так і не було прийнято. Тому одним із першочергових завдань конституційного закріплення реформи децентралізації має бути вирішення проблеми визначення суб'єкта, уповноваженого здійснювати нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування, передбачений частиною другою статті 144 Конституції.

Отже, конституційна доктрина місцевого самоврядування, хоча й не повністю послідовна, тим не менше **розглядає місцеве самоврядування як здійснення владних повноважень, обов'язкових для основного уповноваженого суб'єкта – громади, з дотриманням меж і вимог Конституції і законів, що контролюється в судовому порядку і перебуває (має перебувати) під адміністративним наглядом держави.**

Муніципальне право, як і будь-яка інша галузь права, є системою норм, в основі якої лежать певні базові положення — принципи права (загальні та галузеві).

Природа й загальне значення принципів права як основи системи права в цілому та його підсистем — галузей та інститутів права — вивчається в рамках загальної теорії права. Відповідно до структури системи права розрізняють основоположні та загальні принципи права¹, галузеві чи міжгалузеві принципи права, а також принципи окремих інститутів, що входять до складу галузі права. Наявність і вплив таких принципів характерні для галузі муніципального права як системи норм, яка регулює правовідносини у сфері місцевого самоврядування. Останнім часом принципи муніципального права привертають особливу увагу науковців².

Без сумніву, *основоположні та загальні принципи права* відіграють істотну роль для муніципального права. Для цієї галузі, що належить до сфери публічного права, важливими є *принципи конституційного права*³ — особливої базової підсистеми національного права загалом. Цікаво, що Європейська хартія місцевого самоврядування у статті 2 визначає місцеве самоврядування в цілому як один із принципів, який має бути закріплено нормативно, бажано у конституції держави. Це узгоджується зі статтею 7 Конституції України, яка відносить наявність місцевого самоврядування до засад конституційного ладу держави.

Деякі принципи муніципального права виявляються спорідненими з *принципами адміністративного права*⁴ — галузі,

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 66–79.

² Див.: Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 106–147.

³ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 98 і наст.

⁴ Див.: Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 томах. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. С. 80–84.

близької за основним предметом регулювання, яким є правовідносини у сфері управлінської діяльності органів влади.

Загальноправові та конституційні принципи часто не лише діють через свій загальний зміст, а й мають своєрідні більш специфічні наслідки (своєрідну «проекцію») в рамках галузі, які стають галузевими принципами муніципального права. Водночас муніципальному праву властиві і деякі спеціальні галузеві принципи права, що не є «проекціями» більш загальних принципів.

Однак для чого нам потрібно знати галузеві принципи права, зокрема, муніципального права? Яку роль відіграють принципи права?

Запитання. Які основні функції принципів права Ви знаєте?

Серед функцій принципів права наголосимо на регуляторній функції: *принципи є загальними зобов'язальними правовими вимогами, які визначають основне спрямування правових норм галузі як регуляторів відповідних конкретних правовідносин.* Іншими словами, принцип – не абстрактна ідея-орієнтир, а вимога, якої має бути дотримано.

Для належного розуміння регуляторної ролі принципів права та їхнього впливу на зміст регулювання, яке здійснюється «звичайними» (тобто такими, які не мають значення принципів) нормами права, необхідно нагадати про співвідношення між ступенем обов'язковості принципів права і «звичайних» норм¹.

Основна відмінність регуляторної ролі принципів від «звичайних» норм полягає в тому, що принципи права завжди мають перевагу перед «нормами-правилами», оскільки останні повинні узгоджуватися з принципами права і не можуть їм суперечити. Всупереч відомим правилам вирішення колізій норм права (перевага спеціальної норми перед загальною, перевага

¹ Відмінність принципів права від «звичайних» норм («норм-правил», на відміну від «норм-принципів») уперше дослідили американський філософ права Р. Дворкін (див.: Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. Київ : Основи, 2000) і німецький теоретик права Р. Алексі (див.: Alexy R. Theorie der Grundrechte. Berlin : Suhrkamp Verlag, 1986). Щодо опису співвідношення принципів права і норм-«правил» див.: Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : ВАІТЕ, 2018. С. 57–60.

пізнішої норми перед більш ранньою), суперечність (колізія) принципу права і «норми-правила» завжди вирішується на користь принципу. Це по суті означає, що принцип права завжди має вищу юридичну силу порівняно із «звичайною» нормою.

Важливо мати на увазі, що принципи права не обов'язково фіксуються нормативно як окреме положення законодавчого акта. Якщо таке формулювання текстуально закріплене, відповідний принцип називають «явним». У протилежному разі говорять про «неявний» принцип; його безпосереднє формулювання може міститися у судовому рішенні як правова позиція або існувати як доктринальне положення. Наголосимо, що правове значення принципу не залежить від того, чи він має «явний» вигляд; неявні принципи права настільки ж важливі і здійснюють ті самі функції, що й принципи явні.

Нарешті, зауважимо, що далеко не у всіх галузях права розуміння системи галузевих принципів права усталене; у деяких випадках пошук таких базових положень триває досі. До пропонуваного викладу переліку принципів певної галузі варто ставитися критично. Зокрема, слід мати на увазі, що принцип права — загальна зобов'язальна правова вимога, що поширюється на всю галузь і може бути дещо обмежена за змістом лише через конкурентну взаємодію з іншим принципом. Крім того, природно вважати, що всі принципи права одного системного рівня (зокрема, всі принципи відповідної галузі) між собою змістовно незалежні: наслідок певного галузевого принципу не можна вважати окремим (іншим) галузевим принципом.

Наведені міркування будемо застосовувати у наших пошуках принципів муніципального права.

Доктринально система принципів муніципального права не усталена; різні науковці по-різному підходять до їх переліку, походження і наповнення змістом. Певною мірою зміст принципів муніципального права, нехай і неявно, відображено у відповідних положеннях Конституції України, а також (як міжнародні правові стандарти) в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на недостатню визначеність, для пошуку чіткого змісту принципів муніципального права існує певна законодавча основа: стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» наводить перелік «принципів, на яких здійснюється місцеве самоврядування». Таке формулювання надає підстави

стверджувати, що наведені у статті 4 положення — це засади, за якими функціонує місцеве самоврядування як суспільно-політичне явище; однак вони мали б бути пов'язаними з принципами галузі муніципального права¹.

М. Корнієнко запропонував розділити перелік із десяти принципів, викладених у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», на дві групи — «універсальні», які він вважав спільними як для місцевого самоврядування, так і державного управління (іншими словами, такі, що розглядаються також у рамках адміністративного права), і «спеціальні», властиві, на його думку, тільки місцевому самоврядуванню². До першої групи він відніс засади:

- народовладдя;
- законності;
- «гласності»;
- колегіальності;
- виборності.

Друга група містить такі засади:

- поєднання місцевих і державних інтересів;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

¹ Ю. Тодика називав зазначені в згаданому Законі засади «загальними принципами організації місцевого самоврядування» (Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2010. С. 388). В. Кравченко розглядає «принципи місцевого самоврядування» як «вихідні начала, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування місцевого самоврядування» (Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник. Київ : Атіка, 2009. С. 446). П. Любченко розглядає чотири групи «принципів місцевого самоврядування», до яких відносить як принципи організації місцевого самоврядування, так і загальні та більш конкретні засади правового регулювання, які можна вважати принципами муніципального права (Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 111–129). Ми погоджуємося з позицією О. Батанова, який розглядає відмінність між цими категоріями як доктринальну, розрізняючи принципи муніципального права і принципи місцевого самоврядування за аналогією із доктринальною відмінністю між принципами адміністративного права та принципами державного управління (Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 133–134, 142–143).

² Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посібник. Київ : Алерта, 2005. С. 38.

- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Приймаючи в основному цей поділ переліку *принципів місцевого самоврядування* (однак не ототожуючи їх із *принципами муніципального права*), зазначимо, що з погляду походження деякі з цих положень мають більш глибокі корені, пов'язані з загальноправовими чи конституційними принципами, тоді як деякі інші мають недостатнє правове навантаження.

Уважний аналіз змісту засад, віднесених до обох груп, засвідчує, що хоча в цілому ці положення змістовно належать до сфери муніципальних правовідносин, більшість із них є дискусійними, а сам перелік, з одного боку, неповний, а з іншого — містить положення, які не є незалежними між собою.

Розглянемо ці нормативні засади уважніше, використовуючи положення Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування, і спробуємо сформулювати на їхній основі принципи муніципального права.

І. Передусім розглянемо, як у контексті муніципального права розуміти вимогу **«народовладдя»**.

Народовладдя, або демократія, є одним з основних принципів конституційного права, закріпленим як у статті 1 («демократична держава»), так і у статті 5 Конституції. Як одна з підвалин конституційного ладу України, цей принцип має знаходити свій вияв (мати «проекцію») і в рамках муніципального права.

Відповідно до змісту принципу народовладдя, викладеного у статті 5 Конституції, народ здійснює владу як безпосередньо, так і через створені ним органи, що означає поєднання прямої та представницької форм демократії. Водночас представницькі органи влади формуються шляхом виборів, які лежать в основі державного режиму представницької демократії¹; це означає, що виборність представницьких органів є *правовим наслідком* принципу народовладдя, а не окремим незалежним принципом права; зауважимо також, що не всі органи місцевого самовряду-

¹ Ключковський Ю. Вибори як інститут представницької демократії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 43–48.

вання є виборними: виконавчі органи місцевих рад утворюються і формуються на інших підставах¹.

Демократичний характер організації влади місцевого самоврядування, походження цієї влади від народу – носія суверенітету прямо передбачено у статті 5 Конституції; ця вимога конкретизується у статті 140 Конституції, а також у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: влада місцевого самоврядування здійснюється громадою (місцевим колективом) як безпосередньо, так і (передусім і постійно) через представницькі виборні органи, а також через органи «вторинного представництва» – виконавчі органи, сформовані представницькими. Таке «проектування» конституційного принципу народовладдя (який поглинає вимогу виборності представницьких органів) дозволяє сформулювати перший принцип муніципального права – **принцип місцевої демократії**:

Місцеве самоврядування здійснюється громадою через представницькі виборні органи із залученням окремих форм прямої демократії.

II. Вимога **законності**, як відомо, є важливим складником принципу верховенства права². Правова законність по-різному стосується невладних суб'єктів і суб'єктів владних повноважень. Зокрема, стосовно органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб *загальний принцип законності* виражений частиною другою статті 19 Конституції: вони зобов'язані діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Однак при цьому залишається без уваги основний суб'єкт місцевого самоврядування – *територіальна громада*, яка, хоча й не є органом місцевого самоврядування, наділена владними повноваженнями, які може здійснювати безпосередньо.

Принцип місцевої демократії, який впливає з вимоги народовладдя, дає підставу для висновку, що влада громади не суверенна (верховна), а походить від влади народу. Положення частини першої статті 140 Конституції, яке уповноважує громаду

¹ П. Любченко розглядає вимоги народовладдя, демократизму та виборності як три різні принципи місцевого самоврядування (Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 113–114, 119). Вважаємо, що переконливих підстав для їх розмежування немає.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 365 і наст.

вирішувати питання місцевого значення «в межах Конституції та законів України», по суті поширює дію принципу законності у формі, викладеній у частині другій статті 19 Конституції, і на громаду як суб'єкта здійснення самоврядування, яка також (як і створені нею органи місцевого самоврядування) підпорядковані закону, тобто діють «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України».

Отже, загальний принцип законності, спроектований на галузь муніципального права, набирає змісту **принципу підзаконного характеру місцевого самоврядування**.

Згодом ми доповнимо формулювання цього принципу ще одним складником, який разом із сформульованою вимогою визначатиме по суті становище місцевого самоврядування як форми публічної влади у системі влади в державі.

III. Термін «гласність», яким позначено наступну вимогу у переліку статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не властивий українській мові; він є буквальною калькою з відповідного російського слова. Це «атавізм», що епізодично зберігся з останнього етапу існування Радянського Союзу — «епохи перестройки і гласності»¹. Однак цей принцип у вигляді вимоги відкритості (публічності, прозорості) суб'єктів владних повноважень належить до загальновідомих принципів адміністративного права, зокрема у його процедурній і процесуальній частині². Без будь-яких специфічних особливостей цей **принцип публічності (відкритості)** діє і у сфері муніципального права.

Загальне нормативне регулювання його застосування здійснюється інформаційним законодавством, зокрема Законом «Про доступ до публічної інформації».

IV. Вимога **колегіальності** в рамках муніципального права має істотні особливості.

¹ Спроби виключити це слово з правового термінологічного апарату наражаються на активні заперечення, які обґрунтовуються використанням цього терміна у статті 129 Конституції як характеристики судового процесу.

² Див. частину третю статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 3 якої відносить до основних засад (принципів) адміністративного судочинства «гласність і відкритість судового процесу». Подібно стаття 4 Закону «Про адміністративну процедуру» відносить відкритість до принципів адміністративної процедури, які поширюються на всю діяльність адміністративних органів.

Колегіальність традиційно є засадою формування і діяльності *представницьких органів*. У сфері місцевого самоврядування колегіальними органами насамперед є місцеві ради. Однак у сфері управлінської діяльності (до якої належить влада місцевого самоврядування) колегіальність відповідних органів є винятком (Кабінет Міністрів України, Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, деякі інші центральні органи влади зі спеціальним статусом). Як правило, управлінські (адміністративні) органи засновані на альтернативній засаді *єдиноначальності*, що передбачає наявність головної посадової особи — керівника органу, уповноваженого приймати одноосібні рішення і персонально відповідати за виконання повноважень, покладених на орган у цілому.

Як ми побачимо пізніше, у системі місцевого самоврядування, окрім місцевих рад, існують інші колегіальні виконавчі органи — виконавчі комітети, які, проте, не є представницькими органами. Однак усі інші виконавчі органи місцевого самоврядування формуються і діють на засадах єдиноначальності. Отже, у структурі органів місцевого самоврядування застосовуються обидва підходи (колегіальності і єдиноначальності). Оскільки принцип права повинен застосовуватися завжди, а не частково, жодна з цих засад не може претендувати на статус принципу муніципального права.

Таким чином, на основі аналізу першої групи засад місцевого самоврядування, зазначених у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ми сформулювали три принципи муніципального права, два з яких є «проекціями» більш загальних принципів конституційного права, а третій є принципом, спільним для муніципального та адміністративного права.

V. Стосовно другої групи «принципів місцевого самоврядування», зазначених у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», звернемо увагу на вимогу щодо «поєднання місцевих і державних інтересів».

Насамперед зауважимо, що термін «державний інтерес» у контексті місцевого самоврядування є вкрай невдалим: держава як правова форма організації народу та суспільства не має власних інтересів у внутрішньодержавних відносинах¹. У цій

¹ Термін «державні інтереси» цілком застосовний у міжнародних відносинах, де держава виступає як суб'єкт, який уособлює народ (політичну націю).

ситуації слід говорити про загальнонародний або національний інтерес, так зване «загальне благо».

Однак найважливішим застереженням щодо цієї вимоги, справді важливої у практичній діяльності місцевого самоврядування, є її *політичний*, а не *правовий* характер. Конфлікти місцевих і загальнонародних інтересів у реальному житті виникають постійно, і їх потрібно узгоджувати. Таку вимогу в цілому слід також вважати одним із політичних засобів протидії як сепаратизму, так і (в умовах воєнного стану) сприяння агресорові. Проте, крім випадків протиправних дій чи рішень, подібні конфлікти інтересів вирішуються політичними, а не правовими методами.

Отже, цю вимогу, адресовану функціонуванню місцевого самоврядування, не можна вважати принципом муніципального права.

VI. Проте питання про співвідношення національних і місцевих інтересів привертає увагу до іншої проблеми: визнання повноваження місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення потребує вказівки, *яким чином розмежувати такі питання із питаннями загальнодержавного значення?* Іншими словами, як окреслити *межі повноважень* місцевого самоврядування?

Загальну відповідь на це запитання надає принцип, який досі не закріплений нормативно у вітчизняному законодавстві, однак загальновизнаний як міжнародний муніципально-правовий стандарт, — **принцип субсидіарності**, зміст якого дещо вільно викладено у частині третій статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування:

«Муніципальні функції, як правило, здійснюються тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».

Чіткого нормативного формулювання принципу субсидіарності немає; на цей час він належить до згаданих раніше «неявних» принципів, зміст яких формулюється доктринально. Узагальнюючи різні позиції, висловлені щодо нього, надамо таке визначення принципу субсидіарності: **Публічно-владні функції повинні здійснюватися на якнайнижчому територіальному або ієрархічному рівні, на якому їх здійснення можливе й ефективно.**

Саме за допомогою принципу субсидіарності визначається зміст «питань місцевого значення». Зрозуміло, однак, що загальний характер принципу не завжди дозволяє достатньо чітко у кожному конкретному випадку провести межу між функціями, які можуть і повинні здійснюватися на місцевому рівні, і тими завданнями, які мають бути реалізовані на вищих рівнях. Завдання чіткого розмежування належить до тих, яке має виконати законодавець, визначаючи на підставі принципу субсидіарності або сферу повноважень місцевого самоврядування, або сферу питань, які в жодному випадку не повинно вирішувати місцеве самоврядування. Ми повернемося до цієї проблеми при розгляді сфери компетенції місцевого самоврядування.

VII. Принцип автономності місцевого самоврядування, викладений у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як принцип «правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами», займає центральне місце у системі принципів муніципального права, оскільки він відображає саму суть самоврядності — функціональну незалежність (автономність) від центральних органів виконавчої влади¹. Цей принцип охоплює за своїм змістом три основні сфери, правова природа яких вимагає самоврядності; вони визначають три загальновизнані класичні автономії самоврядування (принципи — складники принципу автономності):

- правову;
- організаційно-кадрову;
- матеріально-фінансову.

Правова автономія. Відповідно до цієї фундаментальної вимоги, місцеве самоврядування повинно мати свої власні повноваження (свою сферу компетенції), визначену та гарантовану Конституцією та законами. У межах власної сфери компетенції

¹ П. Любченко використовує термін «самостійність», застосований у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», розкриваючи його зміст через дві складові – автономію та самодостатність (Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 126). Якщо під самодостатністю місцевого самоврядування розуміти реальну здатність (спроможність) здійснювати усі самоврядні повноваження, передбачену статтею 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», то слід визнати, що ця вимога поглинається змістом матеріально-фінансової автономії, яка розглядається пізніше.

місцеве самоврядування здійснює управління, діючи **автономно**, без втручання інших органів управління (виконавчої влади), і за цю діяльність відповідає перед законом, а не в порядку адміністративної підпорядкованості.

Принцип правової автономії має важливі наслідки, які впливають із його загального змісту.

По-перше, для того, щоби самоврядування функціонувало автономно в межах своєї сфери компетенції, необхідно, щоб відповідні повноваження самоврядування були:

- *повними*, тобто охоплювали певну сферу правовідносин у цілості;
- *виключними*: відповідна сфера правовідносин не повинна належати (повністю або частково) до сфери компетенції будь-якого іншого органу.

Вимога повноти і виключності повноважень місцевого самоврядування прямо закріплена в частині четвертій статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Це саме положення наголошує, що обсяг повноважень самоврядування не може бути змінено адміністративним способом (хоча, як відомо, цей обсяг встановлюється і може бути змінений законом).

По-друге, правова автономія означає, що в межах власної компетенції самоврядування має свободу дії (у рамках закону) і здійснює власні ініціативи на *власну відповідальність*.

Цю відповідальність можна розглядати на двох рівнях. Внаслідок *принципу підзаконності* юридична відповідальність місцевого самоврядування настає *перед державою* (через механізм державного нагляду) у формах, встановлених законом; конкретну відповідальність при цьому несе орган або посадова особа місцевого самоврядування, які допустили правопорушення. Питання юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування ми розглянемо більш детально пізніше.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи відповідальні також у рамках системи місцевого самоврядування *перед громадою* — основним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування («внутрішня» відповідальність). Сукупність підстав такої юридичної відповідальності розширена порівняно з відповідальністю перед державою; вона може настати не лише за порушення вимог закону (зокрема, прав громадян-жителів), а й за *недостатню ефективність* власної діяльності. Таким чином, *підстави відповідальності* органів місцевого самовряду-

вання та їх посадових осіб перед громадою можуть мати як юридичну, так і політичну природу. Наголосимо, однак, що, незалежно від природи підстав, у рамках муніципального права така відповідальність завжди настає у юридичній формі (є юридичною, а не політичною відповідальністю).

Наведені міркування засвідчують, що вимога «підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб», наведена у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», поглинається змістом принципу правової автономії (є його наслідком, а не незалежним принципом).

Організаційно-кадрова автономія. Як впливає із його назви, цей складник принципу автономності має два аспекти.

В організаційному аспекті автономія полягає в тому, що місцеве самоврядування в рамках загальної системи органів і вимог до них, визначених законом, **самостійно визначає структуру своїх органів** таким чином, щоб вона відповідала конкретним потребам і забезпечувала ефективне управління місцевими справами. Автономне визначення структури стосується внутрішньої організації (будови та діяльності) представницьких органів — місцевих рад, що ми розглянемо пізніше, а також структури системи виконавчих органів місцевої ради — департаментів, управлінь, відділів, секторів і т. п., — їх кількості і взаємної підпорядкованості. Зазначимо водночас, що порядок (процедура) діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в основному регулюється на законодавчому рівні Законом «Про адміністративну процедуру»¹, отже, є спільною для усіх управлінських органів.

Організаційний аспект автономії захищає місцеве самоврядування від адміністративного втручання в організацію своєї діяльності. Зокрема, таке втручання не може здійснюватися підзаконними актами Кабінету Міністрів України (хоча свого часу такі спроби були). З іншого боку, місцеве самоврядування не може свавільно формувати структуру своїх виконавчих органів, оскільки обмежене вимогою ефективності діяльності, а також фінансовими можливостями, які впливають із рамок матеріально-фінансової автономії.

¹ Відповідно до статті 1 Закону «Про адміністративну процедуру», його дія поширюється на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації.

В кадровому аспекті автономія полягає у повноваженні місцевого самоврядування **самостійно здійснювати підбір кадрів** до складу (на посади) органів місцевого самоврядування. Залежно від органу і посади такий підбір кадрів здійснюється:

- громадою шляхом виборів (депутати місцевої ради, сільський, селищний, міський голова), що передбачає наявність у обраних представницького мандата;
- місцевою радою шляхом обрання або затвердження;
- сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради шляхом призначення.

Особи, які здійснюють повноваження у складі органів місцевого самоврядування, мають спеціальний правовий статус, який визначається:

- для депутатів — Законом «Про статус депутатів місцевих рад»;
- для посадових осіб — Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Деякі з цих питань, зокрема, статус депутатів та основних посадових осіб місцевого самоврядування, розглянемо пізніше.

Організаційно-кадрова автономія змістовно закріплена у статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить прямого формулювання цього складника принципу автономії місцевого самоврядування. Проте зміст цього принципу впливає із того, що затвердження структури та чисельності виконавчих органів місцевої ради віднесено до виключних повноважень ради (пункт 5 частини першої статті 26 Закону). Зауважимо, що фраза «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України», якою відповідне положення було доповнено Законом «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), а отже, вона втратила чинність¹.

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України. Підставою визнання неконституційним цього положення (та низки інших) Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» став порядок внесення таких змін законом про Державний бюджет, що не від-

Матеріально-фінансова автономія. Цей складник принципу автономності визначає спроможність місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження.

Конституція України у статті 142 закріплює матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування як загальний перелік можливих об'єктів власності територіальної громади: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси. Така форма власності позначається терміном «комунальна власність» (статті 142, 143 Конституції, статті 16, 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); суб'єктом права власності виступають територіальні громади (стаття 327 Цивільного кодексу України), від імені яких відповідні права здійснюють місцеві ради. Комунальна власність — це форма публічної власності поряд із державною (стаття 327 Цивільного кодексу України). Територіальні громади через свої органи беруть участь у цивільному обігу, можуть створювати комунальні підприємства різних організаційно-правових форм для забезпечення потреб жителів територіальної громади (стаття 169 Цивільного кодексу України).

Фінансовий складник цієї автономії реалізується через місцеві бюджети. Акцентуючи на фінансовій автономії, стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування наголошує, що місцеве самоврядування та його органи повинні мати «власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень»; при цьому обсяг фінансових ресурсів місцевого самоврядування повинен відповідати його повноваженням.

Нормативне регулювання відносин формування, затвердження і виконання місцевих бюджетів, джерел їх наповнення виходить за межі муніципального права; ці питання належать до сфери регулювання іншої галузі — фінансового права. Зокрема, бюджетні правовідносини регулюються Бюджетним кодексом України; питання місцевих податків і зборів, які належать до джерел надходжень до місцевих бюджетів, — Податковим ко-

повідает конституційній природі такого закону; з огляду на це Конституційний Суд України не оцінював конституційності змісту відповідного положення. Однак очевидно, що втручання органу виконавчої влади держави (Кабінету Міністрів України) у здійснення виключних повноважень органу місцевого самоврядування порушує конституційну природу місцевого самоврядування, насамперед його автономію.

дексом України. Важливою особливістю місцевих бюджетів є їх самостійність щодо Державного бюджету України: місцеві бюджети затверджують місцеві ради як представницькі органи територіальних громад¹ (стаття 143 Конституції, стаття 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статті 7, 77 Бюджетного кодексу України).

Забезпеченість місцевого самоврядування фінансовими ресурсами має визначальне значення для забезпечення спроможності місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження, визначені Конституцією та законами України. Оскільки бюджетна і податкова політика, зокрема склад можливих доходів бюджетів, визначається державою, на державу покладається обов'язок гарантувати фінансову спроможність місцевого самоврядування у повному обсязі його повноважень. Цей обов'язок держави, закріплений у частині третій статті 142 Конституції України, реалізується через перерозподіл доходів між Державним і місцевими бюджетами, встановленням видів і рамок розмірів місцевих податків і зборів, а також такі бюджетні механізми, як міжбюджетні трансферти — дотації вирівнювання та цільові субвенції.

Як впливає із проведеного розгляду, принцип автономності місцевого самоврядування через свій складник — матеріально-фінансову автономію — поглинає вимогу державної підтримки місцевого самоврядування, що міститься у переліку статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка виявляється одним із наслідків цього принципу.

VIII. Остання з вимог, зазначених у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», — «судовий захист прав місцевого самоврядування» — заснована на статті 145 Конституції України. Зміст її неясний, оскільки, як ми вже визначили, суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада (як і її органи) є суб'єктом здійснення влади, а тому має не суб'єктивні права, а відповідні повноваження, обов'язкові до виконання. Конституційне формулювання можна вважати проявом громадянської концепції самоврядування з її уявленням про природне право громади на самоврядність; однак і в цьому випадку не йде мова про «права» (у множині) територіальної громади.

¹ В умовах правового режиму воєнного стану бюджетні повноваження місцевого самоврядування можуть бути обмежені; ці питання розглянуті в останній лекції нашого курсу.

Більш чітким у цьому аспекті є формулювання статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування:

«Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві».

Як бачимо, тут іде мова не про «права» місцевого самоврядування, а про захист його сфери компетенції (в рамках якої повноваження мають бути повними і виключними) від протиправного втручання з боку інших суб'єктів, про дотримання принципу автономності місцевого самоврядування.

Порушення сфери компетенції відповідного суб'єкта, втручання у правомірне здійснення ним своїх повноважень породжує *компетенційний спір* між суб'єктами владних повноважень, а не *спір про права* цих суб'єктів. Такі спори підлягають судовій юрисдикції.

Однак слід мати на увазі, що предметом судового спору за участі органу місцевого самоврядування може бути не лише захист сфери компетенції самоврядування. Стаття 55 Конституції гарантує судовий захист будь-якому суб'єкту, права, свободи чи законні інтереси якого порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування або його посадовою особою. Таким чином, суб'єкт місцевого самоврядування може бути у судовій справі як позивачем (захищаючи сферу компетенції), так і відповідачем (стаття 18¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Іншими словами, **здійснення місцевого самоврядування підлягає судовому захисту і нагляду**.

Оскільки в унітарній державі існує єдина система судів, яка представляє судову владу держави, доходимо висновку, що місцеве самоврядування є підсудною формою місцевої влади. Суди, уповноважені вирішувати спори за участі суб'єктів місцевого самоврядування, є державними: на відміну від середньовічного міського (у тому числі магдебурзького) права, у сфері самоврядування не існує власних судів, відокремлених від державних. Це можна розглядати і як ознаку належності місцевого самоврядування до загальної єдиної системи здійснення публічної влади в державі, і як важливий додатковий складник сформульованого вище *принципу підзаконного характеру місцевого самоврядування*, який ми тепер можемо розглядати як

принцип підзаконності та підсудності місцевого самоврядування.

Отже, цей принцип засвідчує, що місцеве самоврядування є формою публічної влади, автономною лише стосовно системи органів державної виконавчої влади, будучи загалом інтегрованою у державний механізм здійснення публічної влади.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що проведений аналіз положень, задекларованих як «основні принципи місцевого самоврядування» у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», дав підстави сформулювати **п'ять основних принципів муніципального права:**

- 1. Принцип місцевої демократії (представницької із залученням елементів прямої).**
- 2. Принцип підзаконності та підсудності місцевого самоврядування.**
- 3. Принцип субсидіарності.**
- 4. Принцип автономності, складниками якого є три автономії місцевого самоврядування: правова, організаційно-кадрова та матеріально-фінансова.**
- 5. Принцип публічності (відкритості) діяльності місцевого самоврядування.**

Обсяг повноважень місцевого самоврядування є значним, і всі ці повноваження не можуть здійснюватися одним суб'єктом (посадовою особою чи навіть органом). Тому з необхідністю існує певна кількість таких суб'єктів, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування; очевидно, що такі суб'єкти повинні діяти узгоджено, функціонуючи як цілісна система. Деякі з цих суб'єктів діють автономно, з власної ініціативи; інші — перебувають у підпорядкуванні, підзвітні чи підконтрольні. Цілісна функціонально узгоджена система таких суб'єктів є **системою місцевого самоврядування**.

Принцип автономії не означає, що система місцевого самоврядування формується на повний розсуд суб'єкта самоврядування. Вона заснована на положеннях Конституції, а її цілісне визначення надане статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої систему місцевого самоврядування становлять:

- 1) територіальна громада (як колектив жителів, а не як адміністративно-територіальна одиниця);
- 2) рада громади (сільська, селищна, міська);
- 3) голова громади (сільський, селищний, міський голова);
- 4) виконавчі органи ради:
 - виконавчий комітет (колегіальний орган);
 - департаменти, управління, відділи, сектори;
- 5) органи самоорганізації населення (невладний суб'єкт системи місцевого самоврядування).

Крім того, до системи місцевого самоврядування як незалежні елементи належать районні та обласні ради, які, відповідно до частини четвертої статті 140 Конституції, представляють спільні інтереси територіальних громад відповідно району чи області. Наголосимо, що районні та обласні ради *не є органами регіонального самоврядування*, яке Конституцією України не передбачене.

Запитання. У чому, на Вашу думку, полягає відмінність між статусом обласних і районних рад за Конституцією України і можливим їхнім статусом як органів регіонального самоврядування?

Елементи, зазначені у пунктах 1–5 вище, визначають структуру системи місцевого самоврядування територіальної громади. Ця система має свої взаємозв'язки з ознаками ієрархічності (див. схему 1).

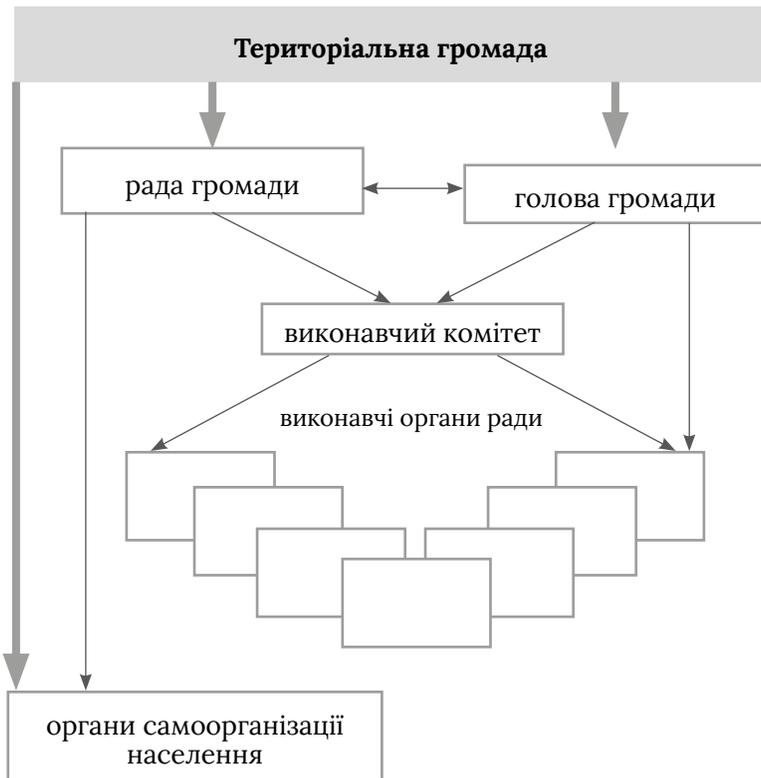


Схема 1. Система місцевого самоврядування громади

Опишемо коротко систему місцевого самоврядування громади.

Основним суб'єктом місцевого самоврядування, а отже, основним елементом системи місцевого самоврядування є *територіальна громада*, яка реалізує свої «права» (з погляду громадянської концепції) або здійснює визначені Конституцією та законами повноваження (з погляду державницької концепції).

Територіальна громада, як це передбачено Конституцією, може здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо, як сукупність (спільнота чи колектив) громадян-жителів, які її складають (до неї належать). Однак громада не здатна постійно це робити; для неперервного здійснення місцевого самоврядування громада утворює свої *органи*, наділені повноваженнями здійснювати ті чи інші функції місцевого самоврядування від імені громади. Такими органами є виборна *сільська, селищна, міська* (залежно від типу громади) *рада*, яку ми узагальнено називаємо *радою громади*, а також утворені *радою виконавчі органи ради* (підкреслимо: *органи ради, а не громади*). Виконавчі органи ради здійснюють функціональне і галузеве управління у сфері компетенції місцевого самоврядування.

Територіальна громада обирає також *сільського, селищного, міського голову* (узагальнено — *голову громади*). Голова громади не вважається окремим (одноосібним) органом; його специфічне місце в системі місцевого самоврядування визначено статтею 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як «*голова посадова особа місцевого самоврядування*».

Така система організації місцевого самоврядування, на перший погляд, викликає спокусу провести аналогію з організацією державної влади: рада громади начебто аналогічна до парламенту, голова громади — до президента держави, виконавчий комітет — до уряду, інші виконавчі органи ради — до міністерств. У рамках такої аналогії місцеве самоврядування виглядає подібним до «держави в мініатюрі».

Однак така аналогія має суто зовнішній, позірний характер, породжений застосуванням на обох рівнях організації влади — загальнодержавному і місцевому (самоврядному) — форми представницької демократії, і за своєю суттю є хибною: насправді подібності функцій складників і взаємозв'язків між ними у цих двох систем не існує.

Одразу зауважимо, що навіть зовнішньо ця аналогія не повна: у місцевого самоврядування відсутні будь-які аналоги судової влади, оскільки суди здійснюють свої функції виключно від імені України (стаття 129¹ Конституції). Однак за правовою природою відмінності цих двох рівнів організації влади значно глибші.

Наголосимо, що не існує аналогії між *народом-сувереном*, який представлений парламентом, і *громадою*, яка представлена радою громади: громада не має *суверенності*, не володіє установчою владою і не здійснює законодавчої діяльності.

Загальна система органів держави та їхні функції визначено не ззовні держави і не поза народом, а власне установчою владою народу, який утворив державу, через прийняття Конституції — установчого акта держави. Однак загальна система органів місцевого самоврядування і їхні функції визначено не громадою, а тою ж установчою владою народу через Конституцію, а також законодавчою владою, яка здійснюється від імені народу, а не громади, тобто ззовні громади.

Ці аргументи, з одного боку, спростовують формальну аналогію між системою органів держави і системою місцевого самоврядування, а з іншого боку — ще раз демонструють інтегрованість місцевого самоврядування у систему здійснення влади в державі.

Стаття 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» містить у переліку елементів системи місцевого самоврядування *районні та обласні ради*. Ці органи не входять до структури місцевого самоврядування окремої територіальної громади, оскільки функціонують на вищому територіальному рівні — регіональному, або субнаціональному (обласні ради) та субрегіональному (районні ради). Однак ці органи не можуть вважатися такими, що реалізують регіональне самоврядування, яке, як уже зазначалося, Конституцією України не передбачено. Тому ці виборні органи представляють не *територіальні колективи жителів області чи району* (існування таких колективів конституційно не визнається), а *сукупність територіальних громад* відповідно області чи району: згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції, обласні та районні ради «представляють спільні інтереси територіальних громад».

Особливістю здійснення місцевого самоврядування на рівні району чи області на цей час є те, що відповідні ради не мають власних виконавчих органів¹; виконання їхніх рішень делегується відповідним місцевим державним адміністраціям (частина шоста статті 118 Конституції). Основи правовідносин місцевих державних адміністрацій з обласними і районними радами ре-

¹ Можливість наділення обласних і районних рад власними виконавчими органами є предметом дискусії у рамках перспектив реформи децентралізації. Зазначимо, що появу власних виконавчих органів самоврядування на обласному та районному рівнях слід вважати вирішальним кроком до запровадження регіонального самоврядування; цей крок також пов'язаний із майбутнім набуттям Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

гулюються Законом «Про місцеві державні адміністрації» (зокрема, його статтею 34); частково ми розглянемо їх пізніше.

Утворення внаслідок реформи 2020 року укрупнених територіальних громад, до складу майже кожної з яких входить певна кількість (іноді більше десятка) населених пунктів — сіл, селищ, міст, дещо ускладнює безпосереднє управління цими населеними пунктами, несе певну загрозу відчуження органів місцевого самоврядування громади від жителів окремих сіл чи селищ. Для подолання цих проблем передбачено утворення у складі громади *старостинських округів*; такі округи представлені старостами — посадовими особами виконавчих органів місцевої ради, які призначаються радою за поданням голови громади. Функція старости — забезпечити зв'язок ради та виконавчого комітету з жителями старостинського округу. Відповідно до статті 54¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», старостинський округ утворюється відповідною радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади, де проблема відчуження органів самоврядування від жителів не виникає), на території якого (яких) проживає не менше ніж 500 жителів; таким чином, малі за чисельністю жителів населені пункти не отримують «свого» окремого старости. Запровадження системи старостинських округів і старост як їхніх представників у громаді свідчить, що територіальна громада як колектив жителів має внутрішню структуру, що ставить під сумнів можливість розглядати її як спільноту.

Інститути старостинських округів і старост запроваджено порівняно недавно, протягом останнього десятиліття; розуміння їхнього місця у системі місцевого самоврядування громади не усталене. Протягом 2015–2020 років старости були віднесені як окремі складники до системи місцевого самоврядування, визначеної статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; їх статус визначався статтею 14¹ цього Закону. Зауважимо, що у той час старости *обиралися* жителями старостинського округу, чим підкреслювалася специфічна роль старост у системі місцевого самоврядування. Після скасування виборності старост згадку про них було виключено зі статті 5 разом зі статтею 14¹ зазначеного Закону з тих мотивів, що зі скасуванням виборності старост цей інститут поглинається позицією «виконавчі органи сільської, селищної, міської ради» статті 5 Закону.

Запитання. На Вашу думку, чи доцільно розглядати старост як факультативний складник системи місцевого самоврядування у разі утворення у межах громади старостинських округів? Порівняйте цю ситуацію із утворенням районів у містах.

Як уже зазначалося, у великих містах можуть утворюватися райони у містах як адміністративно-територіальні одиниці додаткового (факультативного) рівня, передбачені частиною першою статті 133 Конституції. Особливий статус цих адміністративно-територіальних одиниць характеризується тим, що їх утворення, зміна меж чи ліквідація належать до розсуду територіальної громади і, як правило, здійснюються рішенням міської ради; крім того, відповідно до частини п'ятої статті 140 Конституції, спосіб організації управління районами у місті належить до компетенції відповідної міської ради, тобто також визначається самоврядуванням на власний розсуд, без будь-якого зовнішнього втручання. Специфічний статус районів у місті та «самоврядний» характер визначення способу управління ними підтверджений розглянутим раніше рішенням Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 7 липня 2001 року у справі про адміністративно-територіальний устрій.

Практика засвідчила існування двох моделей організації управління районами у місті.

Відповідно до **першої моделі**, передбачено утворення *районних у місті рад* як органів місцевого самоврядування. Районну в місті раду обирають жителі району в місті відповідно до виборчого законодавства. Однак, на відміну від випадку громади, посада «голови району» не передбачена: районна у місті рада обирає зі свого складу голову ради; водночас районна рада утворює власні виконавчі органи. З огляду на наявність органів самоврядування в районі у місті, допускається визнання існування *територіальної громади району у місті* у складі *територіальної громади міста* в цілому. Визнання можливості існування «громади у складі іншої громади» викликає суперечності через неоднозначність вирішення питань первинності (ієрархічності) таких громад різного рівня. Ця проблема вирішується на підставі вже згаданого раніше конституційного припису частини п'ятої статті 140: на його виконання, відповідно до статті 41 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», обсяг повноважень органів самоврядування району в місті визначається не

законом, а рішенням міської ради «з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах», чим засвідчено вторинний характер громади району в місті порівняно з міською громадою.

Друга модель організації управління районами в місті не передбачає утворення районних у місті рад. У районах у місті утворюються виконавчі органи міської ради, які забезпечують функціональне і галузеве управління місцевими справами в межах району в місті; обсяг їх повноважень визначається міською радою. Така модель забезпечує більш цілісне функціонування місцевого самоврядування міської громади і не породжує проблеми «громада в громаді».

До системи місцевого самоврядування віднесено також органи самоорганізації населення — добровільні (не обов'язкові) представницькі органи певної частини територіальної громади — будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, окремих сіл чи селищ (які не є старостинськими округами). Статус і порядок формування і діяльності органів самоорганізації населення визначається окремим Законом «Про органи самоорганізації населення».

Ці органи є одною з форм участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування через вирішення окремих питань місцевого значення. Водночас вони засновані на добровільній участі жителів як у їх утворенні і формуванні складу, так і у їх діяльності; тому органи самоорганізації позбавлені владних повноважень: їх рішення не мають зобов'язального характеру. Утворення таких органів, відповідно до частини шостої статті 140 Конституції, можливе за дозволом місцевої ради у відповідь на ініціативу жителів відповідної частини території громади. Окремим рішенням рада громади може наділяти орган самоорганізації населення певними повноваженнями невідного характеру і передавати йому певні матеріально-фінансові ресурси для забезпечення виконання цих повноважень. Рада може відкликати ці повноваження разом із наданими ресурсами; у разі недостатнього забезпечення ресурсами орган самоорганізації населення може відмовитися від виконання цих повноважень. Отже, органи самоорганізації населення є важливим інструментом учасницької місцевої демократії і в системі місцевого самоврядування громади виконують роль одної з ланок взаємодії самоврядування як публічної влади із громадянським суспільством.

Організація влади на місцевому рівні у глобальному масштабі дуже різноманітна. Для України як європейської держави найбільший інтерес становить вивчення досвіду організації місцевої влади в рамках країн євроатлантичної цивілізації¹, де така влада має форму місцевого самоврядування на рівні, аналогічному до територіальної громади.

Способи організації та функціонування місцевого самоврядування, хоча й мають спільну правову природу, загалом дуже диверсифіковані. Різноманітні національні підходи до місцевого самоврядування в рамках євроатлантичної цивілізації засновані на різному історичному досвіді і традиціях самоврядування, відмінних правосімейних і національних правових доктринах, політичних концепціях. Дослідження низки науковців дають можливість класифікувати такі національні підходи на декілька основних моделей. Серед них, зокрема, виокремлюють англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку), змішану (німецьку), іберійську, скандинавську моделі². Ці моделі відрізняються багатьма елементами. Однак серед цих особливостей для нас основне значення має специфіка функціонального співвідношення основних складників системи місцевого самоврядування — місцевої ради і голови громади («мера», в європейській термінології).

¹ Див.: Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 126.

² Див.: Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посібник. Львів : Каменяр, 2017. С. 6 і наст.; Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 56 і наст. Опис різних підходів до класифікації національних моделей, а також конкретних систем місцевого самоврядування у низці європейських держав див.: Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні. Київ : Ліра-К, 2017.

Науковці розглядають декілька ідеалізованих функціональних моделей місцевого самоврядування¹. Ми розглянемо тут лише основні моделі.

Модель «сильна рада – слабкий мер». Основні характеристики:

- керівні функції місцевого управління зосереджені в раді;
- мер здебільшого обирається радою (не обов'язково зі свого складу);
- мер здійснює представницькі і процедурні функції;
- мер призначає посадових осіб виключно за поданням ради;
- поточне управління здійснюють галузеві комітети, сформовані радою зі свого складу².

Позитивні сторони моделі:

- високий ступінь залученості членів ради (депутатів) до безпосереднього управління місцевими справами;
- врахування при прийнятті рішень різних точок зору, у тому числі опозиції;
- безпосередній контроль членів ради за діяльністю виконавчих органів та їх посадових осіб.

Негативні сторони моделі:

- здійснення безпосереднього управління колегіальним представницьким органом ускладнює прийняття рішень (дотримання процедури розгляду питань, наявність політичної волі, співвідношення політичних сил, представлених у раді);
- ускладнена оперативна координація діяльності виконавчих органів;
- немає персональної відповідальності за стан справ та ефективність управління.

¹ В. Кравченко та М. Пітцик розглядають декілька таких моделей, називаючи їх (на відміну від національних моделей) «організаційно-правовими формами» місцевого самоврядування (Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. С. 52). Наш виклад цих моделей ґрунтується на зазначеній роботі. Однак унаслідок іншого загальновибраного змістовного навантаження терміна, вжитого згаданими науковцями, в рамках цивільного права («організаційно-правові форми юридичних осіб»; стаття 83 Цивільного кодексу України) вважаємо використання цього терміна у контексті місцевого самоврядування невдалим.

² Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. С. 52.

Модель «сильний мер – слаба рада». Основні характеристики:

- мер обирається прямими виборами (безпосередньо громадою);
- мер наділений широкими повноваженнями щодо безпосереднього управління поточними справами;
- мер уповноважений призначати посадових осіб виконавчих органів під власну відповідальність, контролює їхню діяльність;
- мер головує на засіданнях ради, формує порядок денний засідань, вносить проекти рішень ради;
- мер має право «відкладального вето» щодо рішень ради, яке долається кваліфікованою більшістю голосів членів ради (депутатів).

Позитивні сторони моделі:

- виконавчі функції зосереджені в одному центрі, виконавчі структури функціонують у режимі єдиноначальності;
- управлінські рішення приймаються оперативно;
- існує персональна відповідальність мера за стан справ та ефективність управління.

Негативні сторони моделі:

- применшено роль ради як представницького органу, обраного громадою;
- існує можливість політичних конфліктів між мером і радою.

Модель «рада – менеджер». Основні характеристики:

- посаду мера не передбачено;
- напрями управлінської політики визначає рада;
- для керівництва виконавчими органами рада призначає менеджера, який є найманим службовцем (фахівцем у сфері публічного управління);
- рада може звільнити менеджера у будь-який момент;
- менеджер є політично нейтральним управлінцем;
- зв'язок менеджера з громадою слабкий.

Завдання. Оцініть позитивні та негативні сторони цієї моделі.

Як уже зазначалося, описані моделі мають ідеалізований характер. На практиці системи місцевого самоврядування використовують різні елементи таких моделей, що є одним із джерел різноманітності національних моделей місцевого самоврядування.

Нам важливо визначити, яку форму в контексті цих ідеальних моделей має система місцевого самоврядування в Україні.

Запитання. На Вашу думку, ознаки якої з розглянутих моделей найбільш притаманні системі місцевого самоврядування територіальної громади в Україні?

Неважко помітити, що система місцевого самоврядування громади, встановлена національним законодавством України, не відповідає повністю жодній із розглянутих ідеальних моделей: вона має риси, властиві як моделі «сильна рада – слабкий мер», так і моделі «сильний мер – слаба рада».

Справді, в Україні як рада громади, так і голова громади («мер») обираються громадою прямими виборами; голова громади веде засідання ради, має право «вето» щодо її рішень, для подолання якого потрібна кваліфікована більшість голосів (модель «сильного мера»); з іншого боку, рада визначає основні напрями діяльності місцевого самоврядування, затверджує структуру виконавчих органів, склад виконавчого комітету і контролює їхню діяльність (ознаки «сильної ради»).

Відносини між радою та головою громади проаналізував і розтлумачив Конституційний Суд України¹. У своєму рішенні Суд наголосив, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів зі збереженням відповідного розмежування їх повноважень. Стосовно сільського, селищного, міського голови Конституція, запровадивши його обрання безпосередньо територіальною громадою, водночас не урівноважила його статус зі статусом ради. З одного боку, голова громади очолює виконавчий комітет і всю систему виконавчих органів ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність (засада *єдиноначальності* у системі виконавчих органів ради); у цьому сенс його статусу як «головної посадової особи територіальної громади» (стаття 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). З іншого боку, голова громади не очолює раду громади (не є керівником цього колегіального органу); голова відповідальний перед радою за роботу

¹ Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року у справі про місцеве самоврядування, пункт 3.2 мотивувальної частини.

виконавчих органів ради і за власну діяльність; отже, голова підзвітний і підконтрольний раді.

Ілюстрацією неурівноваженого становища голови і ради у системі місцевого самоврядування громади може бути той факт, що рада громади уповноважена за певних підстав достроково припинити повноваження голови громади (звільнити з посади); водночас голова не має повноважень достроково припинити повноваження місцевої ради (достроково розпустити раду).

Отже, за наявності ознак обох основних моделей система місцевого самоврядування громади, визначена Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», більше відповідає моделі «сильної ради», однак, висловлюючись нестрого, при «не слабому мері».

Центральними елементами системи місцевого самоврядування є місцеві ради (сільська, селищна, міська, районна, обласна, районна в місті) — органи, які представляють територіальні громади у системі представницької місцевої демократії, — та голови громад (сільські, селищні, міські голови) як головні посадові особи місцевого самоврядування територіальних громад. Особливо важлива роль цих органів і посадових осіб у здійсненні місцевого самоврядування в рамках демократичного режиму передбачає їх безпосереднє обрання територіальними громадами шляхом виборів, як це передбачено статтею 141 Конституції України.

Вибори є механізмом формування складу представницьких органів місцевого самоврядування й обрання голів територіальних громад. Отже, вибори, які є формою безпосереднього волевиявлення народу чи громади, становлять основу представницької демократії і забезпечують дотримання одного з базових принципів муніципального права — принципу місцевої демократії, відповідно до якого *місьцеве самоврядування здійснюється через представницькі виборні органи* (із залученням окремих форм прямої демократії).

Вибори як суспільно-політичне явище, а отже, і виборчі відносини, у які вступають усі учасники виборів, є предметом регулювання окремої галузі права — **виборчого права**, яке, як і муніципальне, належить до системи конституційного права. **Місцеві вибори**, тобто вибори органів місцевого самоврядування та головних посадових осіб самоврядування, є складником цього загального предмета виборчого права.

Вивчення виборчого права в цілому не належить до завдань нашого курсу. Однак, як ми побачимо далі, багато аспектів діяльності місцевого самоврядування тісно пов'язані зі способом проведення виборів і їх результатами. Під цим оглядом муніци-

пальне і виборче право досить тісно переплетені, і нам необхідно хоча б поверхово ознайомитися з низкою елементів виборчого права у тій частині, яка регулює підготовку і проведення місцевих виборів і забезпечує взаємозв'язок цих двох галузей права.

Засади виборчого права закладені у Конституції України. Основним законодавчим джерелом виборчого права є Виборчий кодекс України, хоча низка виборчих правовідносин регулюються також двома іншими законами — «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Виборчий кодекс — великий за обсягом законодавчий акт, який складається з чотирьох книг. Місцеві вибори регулюються положеннями Книги I «Загальна частина» та Книги IV «Місцеві вибори»; книги II і III Виборчого кодексу регулюють загальнонаціональні вибори — президентські і парламентські. Прийнятий наприкінці 2019 року, Виборчий кодекс замінив собою окремі виборчі закони, зокрема Закон «Про місцеві вибори», які втратили чинність.

Типи і види місцевих виборів. Місцеві вибори можуть бути різними; їх розрізняють за типами і видами (статті 3 і 194 Виборчого кодексу).

Типи виборів визначаються тим, кого обирають; у зв'язку з цим розрізняють такі типи місцевих виборів:

- 1) вибори депутатів ради громади (сільської, селищної, міської ради);
- 2) вибори голови громади (сільського, селищного, міського голови);
- 3) вибори депутатів районної у місті ради (у разі її утворення);
- 4) вибори депутатів обласної ради;
- 5) вибори депутатів районної ради.

Місцеві вибори, на відміну від загальнонаціональних, проводяться в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці: перші два типи — в межах громади, третій тип — у межах району в місті; останні два типи мають відповідно регіональний або субрегіональний характер. Отже, місцевих виборів кожного типу існує багато (у кожній громаді, кожній іншій адміністративно-територіальній одиниці), і всі вони (навіть у разі одночасного проведення на тій самій території) між собою незалежні, ніяк організаційно не пов'язані.

До місцевих виборів Виборчий кодекс відносить також вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які

мали б проводитися в межах території автономії. Однак через окупацію Кримського півострова, яка триває з 2014 року, відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» жодні вибори у Криму, і місцеві також, не проводяться.

Види виборів визначаються підставами їх проведення. Стаття 194 Виборчого кодексу визначає такі види місцевих виборів:

1. Чергові вибори проводяться «у зв'язку із закінченням строку повноважень місцевих рад і голів громад, обраних на попередніх чергових місцевих виборах». Незважаючи на таке дещо незграбне визначення, чергові місцеві вибори є повсюдними: вони відбуваються одночасно у всіх громадах та інших адміністративно-територіальних одиницях незалежно від того, на виборах якого типу були обрані депутати цих рад і голови громад¹. Строки проведення чергових місцевих виборів встановлено частиною третьою статті 141 Конституції; відповідно до цього конституційного припису, чергові місцеві вибори проводяться щоп'ять років в останню неділю жовтня.

Останні чергові місцеві вибори відбулися у жовтні 2020 року; наступні чергові місцеві вибори мали б відбутися у жовтні 2025 року. Однак унаслідок заборони проведення виборів під час воєнного стану (стаття 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану») чергові місцеві вибори не відбудуться (будуть відкладені), як не відбулися парламентські вибори у жовтні 2023 року та президентські вибори у березні 2024 року. Проблеми, спричинені правовим режимом воєнного стану, у тому числі стосовно місцевих виборів, ми розглянемо в останній лекції.

2. Позачергові місцеві вибори проводяться у зв'язку з достроковим припиненням повноважень місцевої ради (як органу в цілому) або голови громади. Такі вибори проводяться в окремій адміністративно-територіальній одиниці. Особливістю цих виборів є те, що обрані на них носії представницького мандата (депутати,

¹ Після початку російської агресії у 2014 році під час чергових місцевих виборів 2015 та 2020 років на окупованих територіях і територіях, суміжних із «лінією розмежування» (по суті, і до повномасштабної агресії лінією фронту) у Донецькій та Луганській областях місцеві вибори не проводили з підстав неможливості гарантувати безпеку. У таких адміністративно-територіальних одиницях було утворено військово-цивільні адміністрації відповідно до Закону «Про військово-цивільні адміністрації».

голова громади) здійснюють свої повноваження не повний строк (п'ять років), а тільки до наступних чергових виборів.

3. *Проміжні вибори* – це вибори окремого депутата місцевої ради, які проводяться у разі виникнення вакантного мандата (як правило, в умовах тривання повноважності місцевої ради як органу) в окремому виборчому окрузі. Такі вибори можуть проводитися лише у громадах, де застосовується мажоритарна виборча система, яка передбачає персоналізовані вибори депутатів в окремих округах. Характеристики таких виборчих систем розглянемо пізніше.

4. *Перші вибори* депутатів місцевої ради та голови громади проводять у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці (громади). Зокрема, у жовтні 2020 року відбулися перші вибори усіх районних рад, а також рад і голів громад у територіальних громадах, утворених під час реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року, одночасно з черговими місцевими виборами обласних рад та у громадах, які не зазнали змін під час цієї реформи.

5. *Повторні вибори* проводяться у разі, якщо вибори будь-якого типу і виду виявляються *нерезультативними*. Такі ситуації, коли результати виборів неможливо встановити, потенційно можуть виникати з різних причин; наприклад, якщо у виборчому окрузі вибули усі кандидати, або якщо встановлено істотні порушення, які вплинули на результат, вибори визнають такими, що не відбулися. Повторні вибори проводять відразу після виборів, які виявилися нерезультативними.

6. Стаття 194 Виборчого кодексу передбачає також *додаткові місцеві вибори*, які проводяться у разі приєднання одної територіальної громади до іншої. У такому випадку у населених пунктах, які приєднуються, проводяться вибори депутатів ради тої громади, до якої здійснюється приєднання, для забезпечення представництва у раді жителів приєднаних населених пунктів. Такі процеси приєднання одної громади до іншої було передбачено Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак після утворення у 2020 році усіх нових (об'єднаних) громад розпорядженнями Кабінету Міністрів України актуальність процесів добровільного об'єднання територіальних громад, а отже, і проведення додаткових виборів, фактично втрачена.

Принципи виборчого права. Галузь виборчого права характеризується наявністю чіткої і загально визнаної системи галу-

зевих принципів, основні з яких закріплено, зокрема, у статтях 71 та 141 Конституції України; це принципи загального та рівного виборчого права, прямих і вільних виборів, таємного голосування. Ці принципи визнані також як міжнародні виборчі стандарти, проголошені у статті 21 Загальної декларації прав людини, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, у дещо неявній формі — у статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зміст якої розкрито у широкій практиці Європейського суду з прав людини, а також в актах м'якого права — документах Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Ради Європи, особливо Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії). Стосовно місцевих виборів ці принципи зафіксовані також у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування; цей факт засвідчує тісний взаємозв'язок муніципального і виборчого права.

Зміст принципів виборчого права розкрито у положеннях Виборчого кодексу України, а також у доктрині виборчого права (роботах провідних науковців).

Коротко розглянемо зміст основних принципів виборчого права, наголошуючи на тих аспектах, які важливі для сфери муніципального права.

Принцип загального виборчого права визначає суб'єктів (носіїв) двох основних суб'єктивних виборчих прав — права голосу на виборах (активного виборчого права) та права балотуватися на виборах (пасивного виборчого права); зміст і суб'єкта цих прав розглянемо нижче. Загальний характер (універсальність) виборчих прав означає зобов'язальну вимогу (адресовану насамперед державі) створити для всіх суб'єктів основних виборчих прав реальні можливості скористатися цими правами під час відповідних виборів. Зокрема, у місцевих виборах повинні мати можливість брати участь усі жителі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які мають статус публічно дієздатного громадянина (виборця).

Принцип рівного виборчого права реалізується у формі окремих вимог стосовно кожного з основних виборчих прав.

Стосовно *права голосу* цей принцип вимагає:

- рівну кількість голосів у кожного виборця на відповідних виборах (*формальний аспект* рівності права голосу); як правило, кожен виборець на конкретних виборах має один голос;

зрідка (в умовах певних виборчих систем) кожен виборець має по два голоси;

- потенційно (однак не реально!) однакового впливу кожного поданого голосу на можливий результат виборів (*матеріальний аспект рівності права голосу*).

Стосовно *пасивного виборчого права* цей принцип у першу чергу вимагає, щоб усі кандидати, які беруть участь у відповідних виборах, мали однакові можливості та умови діяти, добиваючись свого обрання. Враховуючи, що одночасно на тій самій території можуть проводитися різні вибори, підкреслимо, що вимога рівності кандидатів не передбачає рівних умов для тих кандидатів, які беруть участь у різних виборах.

Принцип прямих виборів передбачає, що результати виборів безпосередньо визначаються підсумками голосування виборців і не опосередковуються додатковим волевиявленням іншого суб'єкта. Відповідно до статті 71 Конституції України, всі (у тому числі місцеві) вибори в Україні є прямими.

Принцип вільних виборів має дві основні складові вимоги:

- вимога вільного формування волі виборців (що передбачає забезпечення конституційної свободи вираження поглядів та поширення інформації з урахуванням принципу рівності);
- вимога вільного волевиявлення виборців при голосуванні (тобто заборона примусу, тиску чи залякування виборців).

Принцип таємного голосування забороняє розкриття і розголошення змісту волевиявлення виборця у голосуванні; цей принцип тісно пов'язаний із принципом вільних виборів.

До міжнародних виборчих стандартів належить також *принцип чесних виборів*, який вимагає, щоб вибори проводили з дотриманням усіх основних принципів виборчого права, а результати виборів визначалися виключно підсумками волевиявлення виборців. Цей принцип забезпечує захист від спотворення чи фальсифікації результатів виборів. Тим самим підкреслюється роль усіх галузевих принципів виборчого права як базових правових вимог.

Принципи виборчого права не лише мають фундаментальне правове значення, а й є важливими з практичного погляду: порушення принципів виборчого права при проведенні виборів є підставою для визнання їх недійсними («не виборами»).

Суб'єктивні виборчі права. Як уже зазначалося, у процесі виборів реалізуються основні виборчі права двох видів — ак-

тивне (право голосу на виборах) і пасивне (право балотуватися на виборах). Коло суб'єктів цих прав дещо відрізняється залежно не лише від виду виборчого права (активного чи пасивного), а й певною мірою від типу виборів. Не всі індивіди і навіть не всі громадяни мають виборчі права; додаткові вимоги-критерії наявності в індивіда виборчого права мають назву *виборчих цензів*.

Суб'єкти *права голосу* на місцевих виборах в Україні визначаються конституційними положеннями статей 70 (щодо усіх виборів) і 141 (додатково щодо місцевих виборів): такі суб'єкти мають відповідати вимогам (виборчим цензам для права голосу), до яких належать:

- *ценз громадянства* (відповідно до статті 70 Конституції, лише громадяни України мають право голосу на виборах в Україні);
- *віковий ценз* (відповідно до статті 70 Конституції, право голосу набувається з досягненням віку 18 років на день проведення виборів);
- *ценз дієздатності* (відповідно до статті 70 Конституції, особи, визнані судом недієздатними, не мають права голосу);
- *ценз осілості* (відповідно до статті 141 Конституції, право голосу на місцевих виборах мають *жителі* відповідної громади).

Отже, одним із основних правових наслідків належності *жителя* — публічно дієздатного громадянина до територіальної громади є наявність у нього права голосу на виборах депутатів ради та сільського, селищного, міського голови у відповідній громаді, а також депутатів районної та обласної ради в районі та області, до складу яких входить громада. Як ми вже з'ясували, належність до територіальної громади, відповідно до останніх змін, внесених до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», визначається реєстрацією місця проживання громадянина або місцем обліку внутрішньо переміщеної особи.

Однак *Виборчий кодекс України*, який є основним законодавчим актом — джерелом виборчого права, визначає належність до територіальної громади і, як наслідок, наявність права голосу на місцевих виборах на підставі *виборчої адреси* індивіда, запровадженої Законом «Про Державний реєстр виборців». Відповідно до статті 8 зазначеного Закону, виборча адреса в основному (однак не обов'язково) збігається із зареєстрованим місцем проживання, проте у деяких випадках може бути змінена за

бажанням самого виборця (без будь-якого додаткового обґрунтування) незалежно від місця реєстрації¹.

Внаслідок внесення останніх змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом розширення змісту категорії «житель», що визначає належність внутрішньо переміщених осіб до громади, де вони стоять на обліку, виникла колізія між цими положеннями і описаними вище положеннями Закону «Про Державний реєстр виборців».

Завдання. Запропонуйте й обґрунтуйте спосіб вирішення цієї колізії.

Складніша ситуація з пасивним виборчим правом на місцевих виборах. Стаття 38 Конституції, яка закріплює «право бути обраним до органів місцевого самоврядування», не визначає ознак суб'єкта цього права, окрім вимоги громадянства. І хоча стаття 64 Конституції забороняє встановлювати законом обмеження конституційних прав, стосовно пасивного виборчого права існування таких обмежень (цензів) є природним і необхідним, а тому доводиться їх конкретизувати законом.

Запитання. На Вашу думку, хто повинен мати право балотуватися на місцевих виборах? Іншими словами, які цензи пасивного виборчого права на місцевих виборах доцільно встановити?

Цензи пасивного виборчого права для місцевих виборів визначено статтею 193 Виборчого кодексу України.

¹ Поняття виборчої адреси було запроваджене передусім із метою забезпечення виборчих прав «трудомих мігрантів», які фактично проживають не за формально зареєстрованим місцем проживання. Згодом ці можливості було поширено на внутрішньо переміщених осіб, які спочатку не вважалися належними до громади за місцем свого перебування, а отже, не мали права голосу на місцевих виборах. Європейський суд з прав людини визнав таку ситуацію дискримінацією внутрішньо переміщених осіб (European Court of Human Rights. Case of Selygenenko and Others v. Ukraine. Judgment of 21 October 2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-212439>). Слід зазначити, що на час прийняття цього рішення законодавчо проблему права голосу внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах в Україні вже було вирішено позитивно шляхом внесення змін до Закону «Про Державний реєстр виборців» щодо визначення виборчої адреси виборця та можливостей її зміни.

Частина перша зазначеної статті визначає, що це право належить громадянам України, які мають право голосу «відповідно до статті 70 Конституції України», тобто публічно дієздатним громадянам, що є цілком природним обмеженням суб'єкта права. Зазначимо, що це означає, крім очевидного цензу громадянства, також описані вище цензи – віковий (18 років) і дієздатності; з іншого боку, необхідно наголосити на відсутності цензу осілості (тобто вимоги належності до відповідної територіальної громади): балотуватися на місцевих виборах публічно дієздатний громадянин може у будь-якій громаді на території України.

Частина друга встановлює додаткове обмеження пасивного виборчого права, не передбачене Конституцією, яке теж слід визнати природним, – ценз «законослухняності» (його вважають різновидом «моральних цензів», які обмежують виборчі права для осіб із негідною суспільною поведінкою). Відповідно до цього цензу, пасивне виборче право втрачає публічно дієздатний громадянин, який має судимість за вчинення:

- 1) тяжкого або особливо тяжкого злочину;
- 2) кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян;
- 3) корупційного кримінального правопорушення;
- 4) кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111¹ Кримінального кодексу України.

При цьому спеціально підкреслюється, що така втрата права у більшості випадків має тимчасовий характер і припиняється, якщо судимість погашена або знята в установленому законом випадку.

Реальний зміст цих обмежень визначається через понятійний апарат кримінального права, зокрема поняття «злочин», «кримінальне правопорушення», «тяжкість злочину», «судимість».

Запитання. Розділ I Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини проти основ національної безпеки України» містить понад 10 статей із визначенням складів різних кримінальних правопорушень. Чому, на Вашу думку, частина друга статті 193 Виборчого кодексу згадує лише одну статтю (111¹) з цього розділу?

Завдання. Користуючись знаннями з курсу кримінального права, опишіть зміст і особливості (зокрема, тривалість) кожної із зазначених підстав обмеження пасивного виборчого права цenzом «законослухняності».

Законодавство фактично встановлює ще одне обмеження пасивного виборчого права, хоча у неявній формі (таке обмеження не згадане у статті 193 Виборчого кодексу). Частина перша статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає автоматичну (на підставі самого факту, без прийняття рішення будь-яким органом) втрату мандата депутатом, який виїхав на постійне проживання за межі України. Звідси випливає, що громадянин, який постійно проживає за межами України, не може балотуватися на місцевих виборах, оскільки не зможе отримати мандат у разі обрання. Це обмеження є цenzом осілости у достатньо слабій загальній формі, оскільки вимагає від суб'єкта пасивного виборчого права проживання будь-де на території України.

Більш детально підстави дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад і голів громад розглянемо пізніше.

Пасивне виборче право реалізується через процедури висування і реєстрації кандидатів.

Вітчизняне виборче право визначає дві процедури висування. На всіх місцевих виборах право висування кандидатів належить місцевим організаціям політичних партій, які виконують цю функцію на своїх партійних конференціях у порядку, визначеному статутом відповідної партії. Крім того, на місцевих виборах, де голосування виборців має суто персоніфікований характер (виборець голосує персонально за конкретного кандидата), можливе самовисування кандидатів у порядку, визначеному Виборчим кодексом. Остання можливість залежить від типу виборів (персоніфікованими завжди є вибори голови громади) і виборчої системи на виборах депутатів місцевої ради.

Кандидатів для участі у виборах реєструють спеціальні органи (відповідні виборчі комісії) за підсумком перевірки наявності у висунутої особи пасивного виборчого права та дотримання вимог щодо процедури висування та поданих документів, передбачених Виборчим кодексом. Реєстрація кандидатів є необхідною для їхньої повноправної участі у виборчому процесі як

претендентів на представницький мандат, тобто реалізації їхнього пасивного виборчого права.

Процедури висування кандидатів на місцевих виборах є важливими для муніципального права, оскільки мають певні правові наслідки стосовно підстав дострокового припинення повноважень обраних осіб і способу (механізму) їх відкликання. Ці питання розглянемо пізніше.

Розглянуті виборчі цензи є природними, особливо ценз громадянства, який пов'язує право участі у формуванні складу органів влади з належністю до народу-суверена (стаття 5 Конституції України). Проте очікуване повноправне членство України в Європейському Союзі змусить нас істотно переглянути таке розуміння суб'єкта виборчих прав на місцевих виборах.

Конституційні договори Європейського Союзу¹ запровадили інститут європейського громадянства як похідного від національного громадянства держав-членів. Відповідно до пункту «b» частини другої статті 20 і частини першої статті 22 Договору про функціонування ЄС та статті 40 Хартії основних прав ЄС, усі громадяни ЄС – резиденти певної держави-члена мають рівні виборчі права (як активне, так і пасивне) на території цієї держави на місцевих виборах із громадянами держави проживання. Іншими словами, громадянин будь-якої держави – члена ЄС, який постійно проживає (має зареєстроване місце проживання) на території іншої держави-члена, має право голосу на місцевих виборах у своїй громаді (муніципалітеті,

¹ Основними договорами, на яких засновано Європейський Союз у його теперішній формі, є Договір про Європейський Союз (див.: Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF) і Договір про функціонування Європейського Союзу (див.: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>); офіційний переклад українською мовою див.: Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06. До конституційних засад Європейського Союзу належить також Хартія основних прав Європейського Союзу (див.: Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf); неофіційний український переклад див.: Хартія основних прав Європейського Союзу. *Європейське право*. 2013. № 1-2. С. 294–304. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpr_2013_1-2_25.

комуні) і може балотуватися на місцевих виборах на тих самих умовах (за дотримання тих самих цензів), що й громадяни цієї держави. Забезпечення дотримання цих вимог і створення відповідних умов для усіх громадян ЄС, які проживатимуть на території України, змушуватиме істотно переглянути конституційні засади місцевого самоврядування і проведення місцевих виборів, які існують сьогодні. Ці проблеми будемо вирішувати після війни.

Організація місцевих виборів. Хоча на місцевих виборах обираються органи та посадові особи місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів є конституційною вимогою, а тому організація і проведення місцевих виборів – обов'язок держави, а не місцевого самоврядування. Для підготовки і проведення виборів, встановлення їх результатів утворюються спеціальні органи адміністрування виборів – *виборчі комісії*. Як випливає із їхньої назви, це колегіальні органи, склад яких формується у порядку, встановленому *Виборчим кодексом*; вони не належать до органів місцевого самоврядування.

Організацію підготовки і проведення місцевих виборів здійснюють два види виборчих комісій.

У кожній громаді, районі, області утворюється і функціонує одна виборча комісія, яка забезпечує організацію виборів на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, – сільська, селищна, міська, районна в місті (якщо в місті обираються районні в місті ради), районна, обласна виборча комісія; усі такі комісії узагальнено називаються *територіальними виборчими комісіями*. Територіальні виборчі комісії є *постійно діючими органами*; члени цих комісій призначаються на строк до наступних чергових місцевих виборів (на п'ять років). Територіальні виборчі комісії не лише організують відповідні місцеві вибори (зокрема, як уже зазначалося, реєструють кандидатів, висунутих для участі у відповідних виборах) і встановлюють результати місцевих виборів; до їхньої компетенції належать також деякі важливі повноваження поза виборчим процесом, пов'язані з набуттям і припиненням повноважень обраними депутатами та головами громад, які ми розглянемо пізніше.

Безпосередньо голосування виборців у відповідних приміщеннях для голосування організують *дільничні виборчі комісії* – *тимчасові колегіальні органи*, які утворюються лише

на час проведення виборів у кожній виборчій дільниці — порівняно невеликій виборчій одиниці, яка об'єднує усіх виборців, що до неї належать, спільним місцем голосування. Дільничні виборчі комісії здійснюють первинний підрахунок голосів виборців за підсумками їх голосування в межах виборчої дільниці й оформляють їх у вигляді протоколів про підрахунок голосів виборців. Такі складені дільничними комісіями протоколи є основою для встановлення результатів виборів територіальною виборчою комісією. Після офіційного оприлюднення результатів виборів дільничні виборчі комісії припиняють своє існування.

Виборчі системи місцевих виборів. Виборча система — механізм (система засобів і дій), за допомогою якого голосування виборців дає можливість встановити результати виборів, тобто визначити обраних осіб¹. Для наших цілей у цьому курсі матимуть значення дві характеристики виборчої системи: виборча формула та виборчі округи.

Виборча формула — це спосіб, яким на підставі кількісних підсумків голосування виборців визначають переможців виборів — кандидатів, які отримують представницький мандат. Виборча формула, як ми побачимо, може бути дуже простою або мати форму складного кількакрокового алгоритму (послідовності дій і розрахунків).

Виборчий округ — це територія, до якої віднесено певну кількість виборців, за результатами голосування яких остаточно визначається один або декілька переможців виборів. Якщо такий переможець один, округ називають *одномандатним*; у протилежному випадку маємо справу з *багатомандатним* округом («багато» у цьому випадку означає «більше ніж один»).

Як ми вже знаємо, місцеві вибори можуть бути різних типів і видів. Виборча система (і її складники також) може залежати від типу виборів (вибори депутатів чи вибори голови громади) і деяких додаткових передумов; однак від виду виборів (зокрема, чергові чи позачергові вибори) виборча система залежати не може: усі, хто претендує на певний мандат (виборну посаду), повинні реалізувати своє пасивне виборче право в однакових умовах.

¹ Щодо більш точного визначення поняття «виборча система» див.: Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія. Київ : Час друку, 2011. С. 20–26.

Вибори голови громади. Сільського, селищного, міського голову (голову громади), відповідно до частини другої статті 141 Конституції України, обирає територіальна громада. Оскільки сільським, селищним, міським головою може бути обрано лише одного кандидата, уся територія громади становить єдиний *одноmandатний* виборчий округ (стаття 200 Виборчого кодексу). З цих самих причин голосування на виборах голови громади відбувається *персоніфіковано*. Крім того, єдиний можливий критерій обрання у такому випадку – критерій більшості, тому такі виборчі системи називають мажоритарними (англ. *majority*, франц. *majorité* – «більшість»).

На виборах голови громади може застосовуватися одна з двох виборчих систем, передбачених Виборчим кодексом.

Мажоритарна виборча система відносної більшості особливо проста. В умовах цієї виборчої системи виборець голосує шляхом підтримки у виборчому бюлетені одного кандидата. Виборча формула зводиться до вимоги: обраним є кандидат, на підтримку якого подано більше голосів, ніж за будь-якого іншого кандидата на цих виборах, тобто відносну більшість голосів (частина друга статті 278 Виборчого кодексу).

За цією виборчою системою проводяться вибори голови у невеликих громадах (із кількістю виборців до 75 тисяч; частина третя статті 192 Виборчого кодексу).

Мажоритарна виборча система абсолютної більшості подібна до попередньої за організацією голосування виборців. Однак в умовах цієї виборчої системи обраним за підсумками голосування виборців громади є кандидат, на підтримку якого подано більше ніж половину кількості всіх голосів виборців, які взяли участь у голосуванні на цих виборах, тобто абсолютну більшість голосів. Зрозуміло, що такий результат голосування не гарантований. Тому виборча система передбачає, що у випадку, якщо на підтримку жодного кандидата не подано абсолютної більшості голосів, приймається рішення про проведення повторного голосування виборців (частини третя, шоста статті 278 Виборчого кодексу). При повторному голосуванні (яке також називають «другим туром виборів») виборцям громади пропонується обрати одного з двох кандидатів, які за підсумками основного голосування отримали найбільше голосів виборців.

За цією виборчою системою проводять вибори голови у громадах із кількістю виборців 75 тисяч або більше (частина четверта статті 192 Виборчого кодексу).

Вибори депутатів місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної). Ці вибори мають за мету обрати не одного, а багатьох депутатів (відповідно до кількісного складу місцевої ради — колегіального органу), тому в таких виборах застосовують дещо складніші виборчі системи.

Мажоритарна виборча система з багатомандатними округами. Територія громади поділяється на декілька виборчих округів, у кожному з яких обирається від двох до чотирьох депутатів; таку кількість для кожного округу встановлено заздалегідь (частина перша статті 192 Виборчого кодексу). Виборець подає свій голос за одного із кандидатів, які балотуються у цьому окрузі. Обраними у такому окрузі вважаються кандидати (у наперед встановленій кількості), які отримали на свою підтримку більше голосів, ніж інші кандидати (відносно більшість голосів).

Оскільки голосування за кандидатів у цьому випадку відбувається *персоніфіковано*, така виборча система допускає як висування кандидатів політичними партіями (їхніми місцевими організаціями), так і самовисування «незалежних» кандидатів.

Застосування такої виборчої системи передбачене для малих територіальних громад (із кількістю виборців до 10 тисяч). Після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року такі малі громади є скоріше винятком.

Пропорційна виборча система відкритих списків. Депутати всіх інших місцевих рад обираються за досить складною виборчою системою. Кандидатів на таких виборах висувають місцеві організації політичних партій у формі *списків кандидатів*. Виборець голосує за один із списків кандидатів і може віддати свою перевагу одному з кандидатів із цього списку (у цьому полягає відкритий характер списків). Мандати розподіляються між партійними списками кандидатів пропорційно до кількості голосів виборців, поданих на підтримку цих списків. Обрані кандидати визначаються за складною виборчою формулою з кількох кроків з урахуванням кількості голосів, отриманих ними персонально.

Ми не будемо тут розглядати деталі алгоритму розподілу мандатів (виборчої формули цієї системи). Для потреб муніципального права достатньо взяти до уваги, що на таких виборах кандидатів висувають виключно політичними партіями (самовисування кандидатів списком, на відміну від виборчих систем, розглянутих вище, вважається неможливим); це впливає на характер представницького мандата депутатів місцевих рад, а отже, на підстави дострокового припинення їхніх повноважень.

Призначення місцевих виборів. Оскільки проведення місцевих виборів — державна справа, а не завдання місцевого самоврядування, час проведення місцевих виборів визначають державні органи, уповноважені на це Конституцією або Виборчим кодексом.

Зокрема, найважливіші місцеві вибори — **чергові та позачергові** — призначає Верховна Рада України (пункт 30 частини першої статті 85 Конституції), яка приймає постанову. Оскільки день голосування на чергових виборах визначено частиною третьою статті 141 Конституції (остання неділя жовтня п'ятого року повноважень після останніх чергових місцевих виборів), при призначенні чергових місцевих виборів Верховна Рада України повинна забезпечити дотримання цього конституційного припису. Із визначенням дня голосування на позачергових виборах дискреція Верховної Ради України є значно ширшою.

Перші місцеві вибори призначає Центральна виборча комісія на виконання рішення уповноваженого органу про утворення нової адміністративно-територіальної одиниці (зокрема, громади).

Повторні та проміжні місцеві вибори, необхідність проведення яких є наслідком конкретної ситуації, що склалася у відповідній громаді чи іншій адміністративно-територіальній одиниці, призначає відповідна територіальна виборча комісія.

Кількісний склад місцевої ради. Повноважність новообраної ради. Кількість депутатів місцевої ради має велике значення як для організації виборів депутатів, так і для організації діяльності ради протягом строку її повноважень. Однак важливо наголосити, що ані сама місцева рада, ані територіальна громада як основний суб'єкт місцевого самоврядування не уповноважені визначати цю кількість: вона встановлена законом.

Кількісний склад місцевої ради (*загальний склад ради*) визначено частиною третьою статті 197 Виборчого кодексу залежно від чисельності виборів у відповідній громаді чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Мінімальний склад — 22 депутати — мають ради за чисельності виборців менше ніж 10 тисяч осіб; максимальний склад — 120 депутатів — передбачений за чисельності виборців понад 2 мільйони осіб (така кількість виборців у мирний час була у Київській міській громаді, а також у кількох областях).

Під час чергових чи позачергових виборів обираються усі депутати відповідної ради у кількості, визначеній законом відповідно до чисельності виборців. Однак із різних причин, деякі з яких розглянемо пізніше, може трапитися, що кількість депутатів, які *набули мандат* за результатами виборів, є дещо меншою. Тому постає запитання: скільки депутатів має бути обрано, щоб новообраний склад ради набув повноважності?

Чітку нормативну відповідь на це запитання надає Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до статті 45 цього Закону, рада вважається повноважною за умови обрання (реєстрації) депутатів у кількості, *не меншій від двох третин її загального складу*, визначеного законом. У разі обрання (реєстрації) меншої кількості депутатів новообраний склад ради не набуває повноважень до обрання (реєстрації) необхідної кількості, у тому числі, за потреби, на повторних виборах; на цей час продовжується строк повноважень попереднього скликання ради. Така кількість депутатів необхідна, щоб рада могла розглядати всі питання, віднесені до її компетенції, та приймати щодо них рішення, зокрема ті, що потребують кваліфікованої більшості.

Обчислення мінімальної кількості депутатів (дві третини від кількісного складу), які повинні бути обраними й отримати мандат для набуття повноважень новим скликанням ради, не становить жодних труднощів, якщо повна кількість депутатів ради ділиться на три; однак якщо це число не кратне трьом, можуть виникати певні непорозуміння через способи заокруглення отриманого дробового числа до цілого. При цьому слід чітко дотримуватися формулювання вимоги закону: кількість обраних депутатів *не може бути меншою від двох третин загального складу*.

Завдання. Обчисліть, скільки депутатів має бути обрано для повноважності:

- 1) обласної ради, якщо в області налічується 1,5 мільйона виборців;
- 2) Київської міської ради;
- 3) селищної ради, якщо у селищній громаді налічується 47 тисяч виборців;
- 4) районної ради, якщо у районі налічується 720 тисяч виборців.

Зауважимо, що набуття повноважень депутатами у кількості, не меншій від двох третин загального складу ради, як критерій повноважності ради застосовується лише щодо можливості відкриття *першої сесії* ради (тобто набуття новообраним складом ради повноважень). У подальшій діяльності, коли можливе дострокове припинення повноважень депутатів, які попередньо таких повноважень набули, рада вважається дієздатною за наявності повноважних депутатів у кількості, більшій від половини загального складу ради (частина шоста статті 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), що дає раді змогу приймати рішення з розглянутих питань. Однак така ситуація не повинна тривати довго: у разі її виникнення потрібно вжити заходів для заповнення вакантних мандатів, у тому числі, за потреби, шляхом проведення проміжних виборів.

Набуття повноважень новобраним депутатом (депутатами) чи головою громади. Обрання певної особи за підсумками виборів не означає автоматичного і невідкладного набуття відповідних повноважень депутата ради чи голови громади. Таке набуття настає у декілька етапів у зв'язку з дотриманням певних вимог.

Переможець виборів після офіційного оприлюднення їх результатів вважається *обраним* (депутатом, головою громади). Проте набуття такою особою статусу обраної не зобов'язує її прийняти представницький мандат; отже, має бути чітко виражене бажання обраної особи здійснювати відповідні повноваження. Крім того, існують певні вимоги (*умови несумісності мандата*, які ми розглянемо пізніше у контексті правового статусу депутата місцевої ради та голови громади), без дотримання яких особа не може набути відповідних повноважень. Тому встановлено певний строк, протягом якого *обраний* депутат чи голова громади має звернутися до відповідної територіальної виборчої комісії із заявою про власне бажання реалізувати набу-

тий представницький мандат, а також із засвідченням виконання вимог щодо усунення перешкод набуття мандата (умов несумісності). У разі підтвердження дотримання таких вимог територіальна виборча комісія *реєструє* обраного депутата чи голову громади. Ця процедура визначена статтею 283 Виборчого кодексу. Статус зареєстрованого депутата чи голови громади відкриває шлях до повноцінного набуття повноважень.

Відповідно до статті 4 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», обраний на чергових позачергових або перших виборах і зареєстрований депутат місцевої ради набуває повноважень із дня відкриття першої сесії ради нового скликання, а точніше, з моменту офіційного оголошення на першому пленарному засіданні цієї сесії результатів виборів (переліку обраних і зареєстрованих депутатів ради) головою територіальної виборчої комісії. Порядок проведення першої сесії новообраної ради розглянемо пізніше. У разі набуття мандата за підсумками проміжних (повторних) виборів або шляхом заміщення вибулого депутата повноваження новообраного депутата починаються з аналогічного оголошення на першій сесії (пленарного засідання) ради, у якій такий депутат бере участь.

Процедура набуття повноважень новообраним головою громади подібна. Однак, оскільки сільський, селищний, міський голова — посадова особа місцевого самоврядування, повноваження голови громади, як це передбачено статтею 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹ на тому пленарному засіданні місцевої ради, на якому голова територіальної виборчої комісії оголосив результати виборів голови громади.

При цьому слід мати на увазі, що така присяга складається лише один раз: стаття 11 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» вимагає складення присяги лише від осіб, які *вперше* приймаються на службу в органах місцевого самоврядування; частина шоста цієї статті конкретизує, що таку при-

¹ Тут застосовуємо Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року (в редакції 2021 року), чинний на час написання цього курсу лекцій. Як уже згадувалося, у 2023 році прийнято новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», покликаний замінити чинний. Проте новий Закон набере чинності через шість місяців після припинення воєнного стану.

сягу на сесії відповідної ради складає особа, вперше обрана на посаду голови громади. Отже, в разі повторного обрання особи на посаду сільського, селищного, міського голови складення присяги на сесії ради не вимагається, і набуття повноважень обраним на новий строк розпочинається з моменту оголошення результатів виборів.

Зауважимо, що для депутатів місцевих рад, які не є посадовими особами місцевого самоврядування, закон не передбачає необхідності складення присяги. Однак у більшості місцевих рад існує традиція проведення церемонії зачитування присяги найстаршим за віком депутатом ради (за зразком складення присяги народними депутатами України на першій сесії Верховної Ради України нового скликання).

Як ми вже знаємо, органи місцевого самоврядування від імені територіальної громади уповноважені «вирішувати питання місцевого значення». Однак для цілей практичного застосування необхідно достатньо чітко визначити, які питання мають місцеве значення і підлягають вирішенню органами місцевого самоврядування, а які до питань місцевого значення не належать. Лише після цього можна проводити розмежування повноважень між різними органами місцевого самоврядування.

Важливу проблему окреслення всього масиву «питань місцевого значення» не може бути однозначно вирішено за допомогою загальних критеріїв об'єктивної природи, які б відмежували такі питання від питань загальнодержавного значення. Тому перелік «питань місцевого значення» вимушено встановлюється **законом**.

Для характеристики сукупності «питань місцевого значення», вирішувати які уповноважені органи місцевого самоврядування, будемо використовувати певні поняття.

Компетенція і повноваження. «Вирішувати питання місцевого значення» означає здійснювати регулювання, управління і контроль у відповідній сфері суспільних відносин; таку конкретну сферу суспільних відносин будемо називати **предметом відання** органу місцевого самоврядування. Сукупність усіх предметів відання відповідного органу складає **сферу компетенції цього органу**; предмети відання усіх суб'єктів, що входять до системи місцевого самоврядування громади (і громади, і її органів) формують **сферу компетенції місцевого самоврядування громади**.

Стосовно кожного *предмета відання* відповідний суб'єкт повинен мати правові можливості *впливати* — регулювати, управляти, контролювати, призначати чи звільняти тощо; такі

правові можливості впливу називаються **повноваженнями** суб'єкта¹.

Повноваження, які стосуються усіх предметів відання, тобто сфери компетенції суб'єкта, є **компетенційними повноваженнями**; саме сфера компетенції і спрямовані на неї компетенційні повноваження є тим об'єктом, який принцип правової автономії та принцип субсидіарності з їх наслідками повноти і вичерпності повноважень захищають від зовнішнього адміністративного втручання.

Окрім компетенційних повноважень, які спрямовані на об'єкти, зовнішні стосовно суб'єкта повноважень, існують також певні повноваження місцевого самоврядування як системи в цілому чи відповідного органу місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення власної структури і діяльності цих органів, забезпечення їх необхідними кадрами. Такі повноваження, орієнтовані на внутрішні правовідносини у системі самоврядування, називають **організаційними (організаційно-кадровими)**; організаційні повноваження та відповідні внутрішні правовідносини як їх об'єкт захищаються від зовнішнього втручання принципом організаційно-кадрової автономії місцевого самоврядування.

Усі повноваження місцевого самоврядування (як компетенційні, так і організаційні) можна також класифікувати за природою їхнього впливу на відповідні правовідносини. З цієї точки зору розрізняють:

- нормотворчі повноваження;
- управлінські (розпорядчі) повноваження;
- кадрові повноваження;
- контрольні повноваження.

Сфера компетенції та обсяг повноважень місцевого самоврядування. Визначення «питань місцевого значення», як уже зазначалося, є непростим завданням. Як зазначено у Пояснювальній доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування,

«...неможливо точно визначити, якими справами місцеві органи влади повинні мати право регулювати і управляти. Такі вирази, як “місцеві справи” та “власні справи”, були відхилені як занадто

¹ Дещо інше розуміння компетенції — як єдності предметів відання і повноважень суб'єкта — пропонує П. Любченко (Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : Модель всесвіту, 2001. С. 62; Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019. С. 389–390).

невизначені і важко інтерпретовані. Традиції держав-членів щодо справ, які розглядаються як належні до збереження за місцевою владою, сильно відрізняються. ...Намір Хартії полягає в тому, що місцева влада повинна мати широке коло обов'язків, які здатні здійснюватися на місцевому рівні»¹.

Можна намагатися охарактеризувати сферу повноважень місцевого самоврядування через визначення конкретних предметів відання і відповідних повноважень, які може здійснювати територіальна громада безпосередньо та через створені нею органи місцевого самоврядування. При цьому так окреслену сферу компетенції необхідно відмежувати від сфери компетенції державної (виконавчої) влади та її органів. У такий спосіб досягається розмежування державних управлінських повноважень і власних повноважень самоврядування² (самоврядних повноважень).

Загальний підхід до розмежування державних і самоврядних повноважень базується на застосуванні основних принципів муніципального права.

Із принципів правової автономії та підзаконності місцевого самоврядування випливає:

- власні повноваження органів місцевого самоврядування мають бути закріплені Конституцією та законом;
- власні повноваження повинні бути повними і виключними.

Для визначення повноважень місцевого самоврядування додатково застосовується також принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження мають здійснюватися на тому територіальному рівні, на якому вони можуть бути реалізовані найбільш ефективно. Однак цей принцип не враховує природи відповідних предметів відання, яких стосуються повноваження: не всі управлінські повноваження, які ефективно вирішуються на найнижчому рівні адміністративно-територіального устрою – на рівні територіальної громади, – можуть виявитися спрямованими на «питання місцевого значення». Саме з цієї причини з'являються так звані делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, передбачені частиною третьою статті 143 Конституції, тобто повноваження, які за своєю природою і своїми предметами відання належать до сфери компетен-

¹ Пояснювальна доповідь. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург : Рада Європи, 2015. С. 43. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>.

² Нагадаємо, що місцеве самоврядування також є управлінською владою, яка позбавлена повноважень законодавчої і судової природи.

ції органів виконавчої влади держави, однак найбільш ефективно можуть бути реалізовані на рівні територіальної громади, де органи виконавчої влади не утворюються.

У загальних рисах сфера компетенції місцевого самоврядування (громади та її органів) і повноважень окреслена в частинах першій і другій статті 143 Конституції; однак таке окреслення неповне і невичерпне, оскільки передбачає наявність «інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції». Отже, більш повне і конкретне визначення предметів відання органів місцевого самоврядування доручене закону.

Сфера компетенції місцевого самоврядування загалом містить сфери компетенції:

- територіальної громади як суб'єкта безпосереднього вирішення питань місцевого значення;
- ради громади (сільської, селищної, міської ради), районної у місті ради (у разі її утворення);
- голови громади (сільського, селищного, міського голови);
- виконавчих органів ради;
- районної, обласної ради, уповноваженої представляти спільні інтереси територіальних громад району, області.

Ці окремі сфери компетенції не розмежовані чітко і можуть перетинатися, оскільки, як ми вже знаємо, в рамках системи місцевого самоврядування існують ієрархічні відносини підпорядкування і підконтрольності її складників. При цьому слід мати на увазі, що при перетині сфер компетенції різних органів обсяг відповідних повноважень різних органів може відрізнитися. Тому сфери компетенції та сфери (обсяг) повноважень різних органів не збігаються.

В основному сфери повноважень органів місцевого самоврядування визначено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак таке визначення реалізоване не шляхом опису меж відповідних сфер повноважень (що, як ми вже бачили, практично неможливо), а через встановлення детального (наскільки можливо) переліку предметів відання (що належать до сфери компетенції) і відповідних повноважень (що визначає сферу повноважень); труднощі такої деталізації мають наслідком часті зміни і доповнення до відповідних статей зазначеного Закону. Зокрема, Закон визначає повноваження:

- ради громади (статті 25 і 26);
- виконавчих органів ради (статті 27–40);

- голови громади (стаття 42);
- районної, обласної ради (стаття 43).

Однак навіть цей деталізований перелік конкретних повноважень не є вичерпним: низка повноважень органів місцевого самоврядування визначається іншими законами галузевого регулювання, які можна вважати суміжними щодо галузі муніципального права. Наприклад, окремі повноваження органів місцевого самоврядування у відповідних сферах встановлено:

- статтями 8–12 Земельного кодексу України;
- статтею 19 Кодексу цивільного захисту України;
- статтею 215 Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- частиною третьою статті 4 Закону «Про житлово-комунальні послуги»;
- частиною дев'ятою статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;
- статтею 66 Закону «Про освіту»;
- статтею 17 Закону «Про національні меншини (спільноти) України»;
- статтею 13 Закону «Про систему громадського здоров'я»;
- статтею 21 Закону «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»;
- статтею 13 Закону «Про поштовий зв'язок», а також низкою інших законів.

Звернемо увагу, що ані Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», ані тим більше інші (суміжні) закони не визначають окремо повноважень громади як суб'єкта місцевого самоврядування. Це не означає, що громада не має таких повноважень; це б суперечило як її статусу основного суб'єкта місцевого самоврядування, так і сформульованому вище *принципу місцевої демократії*, який поруч із основним (представницьким) способом здійснення повноважень *органами* місцевого самоврядування передбачає також можливість застосування форм *прямої демократії*, тобто безпосереднього вирішення питань громадою. Отже, громада як основний суб'єкт місцевого самоврядування може приймати рішення з низки питань, частково (однак не вичерпно) описаних у частині першій статті 143 Конституції; проте ці повноваження громади *не мають виключного характеру*, а отже, за браком прямої ініціативи громади можуть бути здійснені органом місцевого самоврядування, до компетенції якого

віднесено відповідні питання. Іншими словами, **громада не має виключних компетенційних повноважень**.

Запитання. Чи має громада, на Вашу думку, **виключні** організаційні (організаційно-кадрові) повноваження?

Важливо наголосити, що стосовно сфер повноважень територіальної громади та ради громади діє **презумпція**, що ці суб'єкти здійснюють **виключно самоврядні повноваження**, тобто повноваження щодо предметів відання, які належать до сфери компетенції місцевого самоврядування.

Запитання. Як розуміти термін «презумпція», вжитий у цьому контексті?

Ця презумпція дає можливість уточнити зміст частин третьої та четвертої статті 143 Конституції, відповідно до якої «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» (точніше, мова йде про повноваження зі сфери компетенції органів виконавчої влади, тобто з-поза меж сфери компетенції місцевого самоврядування), і з питань здійснення цих повноважень «органи місцевого самоврядування... підконтрольні відповідним органам місцевої влади».

Цитовані конституційні положення в рамках сформульованої презумпції слід розуміти так, що «окремі повноваження органів виконавчої влади» (які у термінології статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» прийнято називати «делегованими повноваженнями»¹) можуть надаватися лише **виконавчим**

¹ Зауважимо, що термін «делеговані повноваження» у цьому контексті не надто вдалий, оскільки ці повноваження **надаються законом**, а отже, *a priori* не належать жодному конкретному органу виконавчої влади; з огляду на це відсутній акт (рішення) делегування (передання) повноважень від органу виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Наявність у органів місцевого самоврядування таких «делегованих» повноважень скоріше засвідчує певну інтегрованість виконавчих органів місцевого самоврядування у загальний механізм виконавчої влади в державі. Цікаво, що подібні повноваження місцевого самоврядування в умовах Австро-Угорщини, до складу якої входили Галичина, Буковина і Закарпаття, в тогочасній українській правничій термінології називалися «дорученими (припорученими) повноваженнями»; див.: Збірник законів адміністраційних / укладач Дам'ян Савчак; репринтне вид. 1893 року; вступ А. Єзеров. Одеса: Юридика, 2024; зокрема див. «Закон громадській», § 26, 28.

органам місцевого самоврядування. Справді, надання таких повноважень громаді або місцевій раді означало б їхню адміністративну підконтрольність (хоча й із обмеженого кола питань) органам виконавчої влади держави, що порушувало б принцип автономності місцевого самоврядування.

Водночас необхідно наголосити, що ступінь підконтрольності виконавчих органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади при здійсненні делегованих повноважень обмежений. У рамках сфери виконавчої влади державний контроль передбачає різноманітні форми впливу контрольного органу на діяльність підконтрольного, зокрема перевірку ефективності виконання завдань, скасування незаконних чи недоцільних рішень, дотримання виконавчої дисципліни працівниками підконтрольного органу аж до застосування дисциплінарних та адміністративних стягнень, у тому числі втручання у кадрову політику, та інші адміністративні заходи впливу. Однак стосовно виконання делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування такий обсяг контрольних заходів порушував би як правову, так і організаційно-кадрову автономію місцевого самоврядування, що слід визнати неприйнятним. Тому стосовно здійснення делегованих повноважень контроль органів виконавчої влади щодо виконавчих органів місцевого самоврядування звужений і по суті зводиться до нагляду (тобто без запровадження адміністративної підпорядкованості) за їх виконанням із обмеженими можливостями впливу (в основному через підзаконне регулювання та фінансування їх виконання).

Як уже зазначалося, необхідність інституту делегованих повноважень походить із принципу субсидіарності, який вимагає здійснення певних повноважень на територіальному рівні громади, де немає органів виконавчої влади держави.

Повноваження органів місцевого самоврядування. Розглянемо повноваження основних органів місцевого самоврядування, визначені Законом «Про місцеве самоврядування».

Повноваження ради громади. Обсягу повноважень сільської, селищної, міської ради присвячено дві статті зазначеного Закону.

Стаття 25 має загальноописовий (по суті бланкетний) характер, оскільки уповноважує раду громади вирішувати питання, віднесені до її відання Конституцією, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами. Однак, відповідно до змісту статей 140 і 143 Конституції, можна стверджувати, що

до повноважень ради громади віднесено розгляд практично усіх питань «місцевого значення», які становлять сферу компетенції місцевого самоврядування: ті питання, які не передбачені прямо зазначеними повноваженнями, можуть бути розглянуті у порядку контролю щодо діяльності виконавчих органів ради. Деякими винятками можуть бути лише питання, які вирішуються виключно місцевим референдумом (однак через брак відповідного закону окреслити такий перелік питань на цей час неможливо), а також окремі питання (зокрема кадрові), віднесені статтею 42 Закону до виключних повноважень голови громади.

Спеціальне місце у сфері компетенції ради громади займають повноваження, що містяться у переліку статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: це виключні повноваження ради. Їх виключний характер насамперед означає, що вони належать тільки раді і не можуть здійснюватися іншими органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; однак із колегіального характеру ради як органу впливає також, що ці повноваження можуть здійснюватися радою виключно на пленарних засіданнях її сесії.

Перелік виключних повноважень, що міститься у частині першій статті 26 Закону, значний; він містить близько 60 позицій. Слід визнати, що розміщені ці повноваження у переліку досить хаотично. Однак цей перелік можна структурувати, класифікуючи повноваження за їхньою природою (спрямуванням) на нормотворчі, організаційно-кадрові, компетенційні управлінські та контрольні; ці групи повноважень відображають зміст основної спрямованості діяльності місцевої ради.

Завдання. Класифікуйте всі повноваження ради, зазначені в частині першій статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», за такими групами:

- 1) нормотворчі повноваження;
- 2) організаційні повноваження;
- 3) компетенційні управлінські повноваження;
- 4) контрольні повноваження
- 5) інші повноваження.

До останньої групи віднесіть повноваження, які складно віднести до одної з перших чотирьох груп.

Повноваження виконавчих органів ради. Із повноваженнями виконавчих органів ради ситуація ще складніша через надзви-

чайно широкий перелік відповідних предметів відання. Статті 27–40 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надають розподіл основних повноважень виконавчих органів за певними групами предметів відання. Однак необхідно розуміти, що і цей дуже широкий перелік повноважень не є вичерпним; як уже зазначалося, окремі повноваження органів місцевого самоврядування визначено спеціальними (суміжними) законами, і ці повноваження у більшості випадків належать саме виконавчим органам.

Зазначені статті Закону визначають як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування; це відображено у спеціальній структурі статей 27–40, які складаються з двох пунктів: пункту «а», який містить перелік власних повноважень, і пункту «б», де міститься перелік делегованих повноважень. Звісно, обсяг цих пунктів у різних статтях відрізняється; це пов'язано зі специфікою відповідних предметів відання. Наприклад, стаття 36, яка визначає повноваження у сфері оборонної роботи, природно не містить пункту «а»; своєю чергою, стаття 38¹ (щодо надання безоплатної первинної правничої допомоги) не містить пункту «б».

Порівняння змісту власних (самоврядних) і делегованих повноважень дає можливість зрозуміти відмінність між їхньою природою і характером виконання, а не лише за предметами відання, які можуть бути достатньо близькими.

Завдання. Уважно розгляньте зміст конкретних власних і делегованих повноважень, визначених статтями 27–40 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». На основі власного аналізу розмежування власних і делегованих повноважень сформулюйте, чим ці дві групи повноважень відрізняються. Проілюструйте отримані висновки двома-трьома прикладами.

Повноваження обласних і районних рад. Особливості цих органів місцевого самоврядування полягають, з одного боку, в їхній правовій і функціональній природі (представництво спільних інтересів територіальних громад відповідно області чи району), а з іншого — у відсутності власних виконавчих органів. Стаття 58 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає створення лише виконавчого апарату такої ради, до завдань якого віднесено забезпечення діяльності відповідної ради, але не виконання її рішень.

Зазначені особливості відображають специфічний статус обласних і районних рад, які вважаються органами місцевого, а не регіонального самоврядування. Відповідно до частини шостої статті 118 Конституції, а також статті 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 1 і 14 Закону «Про місцеві державні адміністрації», районні та обласні ради обов'язково делегують повноваження виконання своїх рішень місцевим (відповідно районним або обласним) державним адміністраціям, тобто органам виконавчої влади, які перебувають в ієрархічній системі органів виконавчої влади, очолюваній Кабінетом Міністрів України. Проте, відповідно до частини шостої статті 118 Конституції, стосовно виконання таких (делегованих) повноважень місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Таке делегування формально здійснюється рішеннями відповідних рад; однак районні та обласні ради зобов'язані прийняти таке рішення. Оскільки строк здійснення повноважень виконувати рішення обласних і районних рад ані Конституцією, ані законом не встановлено, таке делегування повноважень вважається безстроковим; відповідні рішення, які було прийнято невдовзі після прийняття Конституції 1996 року, чинні досі.

У процесі реформи децентралізації, здійснення якої в Україні перервано війною, питання наділення обласних і районних рад власними виконавчими органами (що, по суті, означає запровадження регіонального самоврядування) є одним із центральних питань дискусії. Однак слід мати на увазі, що реалізація такого кроку потребує внесення змін до Конституції, а отже, може бути здійснена лише після припинення воєнного стану, правовий режим якого не дозволяє змінювати Конституцію. Тим не менше ці питання актуалізуються також перспективним набуттям Україною повноправного членства у Європейському Союзі, у якому регіональне самоврядування є загальною практикою.

Повноваження, якими районні та обласні ради наділені в умовах конституційного ладу України, окреслено в загальних рисах статтею 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: ці органи представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області у межах повноважень, визначених Конституцією, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими (суміжними) законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими

радами району або області. Остання категорія повноважень передбачає узгоджене прийняття рішень про передання певного повноваження усіма або більшістю громад відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Основні (виключні) повноваження районних та обласних рад визначено статтею 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; як і у випадку рад громад, ці повноваження реалізуються тільки на пленарних засіданнях сесій відповідних рад.

Водночас стаття 44 Закону визначає повноваження, які делегуються (тобто *de facto* вже делеговані) місцевим державним адміністраціям; щодо цих (відповідно до Закону, *самоврядних*) повноважень місцеві адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Крайньою формою такого контролю є повноваження районної чи обласної ради висловити недовіру відповідно голові районної чи обласної адміністрації. Таке рішення ради обов'язково розглядається Президентом України, а у разі висловлення недовіри кваліфікованою більшістю голосів (не менше як двома третинами складу відповідної ради) Президент України зобов'язаний прийняти рішення про відставку голови адміністрації (частини дев'ята і десята статті 118 Конституції). Такі відносини районних і обласних рад (органів місцевого самоврядування) та місцевих державних адміністрацій (органів державної виконавчої влади) нетипові; їх можна пояснити, лише спираючись на уявлення про інтегрованість місцевого самоврядування у державно-владний механізм.

Завдання. Порівняйте виключні повноваження районних та обласних рад (за предметами відання), визначені статтею 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», із виключними повноваженнями сільських, селищних, міських рад, визначеними статтею 26 цього Закону. Зробіть узагальнений висновок, у чому полягають основні відмінності цих повноважень.

Місцева рада є колегіальним представницьким органом місцевого самоврядування, що складається з депутатів, які представляють територіальну громаду у цьому органі. Однак для ефективної та організованої діяльності колегіальний орган повинен бути структурованим.

Місцева рада має подвійну структуру — *політичну* (як представницький орган) і *функціональну* (як управлінський орган). Елементи цієї структури визначено статтями 47, 48 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та статтями 25–28 Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Політичну структуру ради складають об'єднання депутатів двох видів — депутатські фракції та депутатські групи.

Депутатські фракції є порівняно стійкими об'єднаннями депутатів ради за афіліацією їх із певною політичною партією; основа їх утворення дещо відрізняється залежно від виборчої системи, яка застосовується на виборах відповідної ради. Депутат може входити до складу тільки одної фракції.

У місцевих радах, які обираються на основі пропорційної виборчої системи за партійними списками кандидатів, депутатська фракція утворюється за результатами виборів з усіх депутатів, які балотувалися за виборчим списком відповідної політичної партії (її місцевої організації). Вхідження депутата до такої фракції є обов'язковим; відмова депутата увійти до фракції або його добровільний вихід із фракції є підставою для втрати мандата шляхом відкликання (пункт 5 статті 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Отже, основою об'єднання депутатів ради у фракцію є спільна політична програма — партійна передвиборна програма, яку зобов'язалися реалізувати депутати, надаючи згоду балотуватися за відповідним партійним списком.

У місцевих радах, які обираються за мажоритарною виборчою системою, депутати об'єднуються у фракцію, пов'язану

з певною партією, на основі партійного членства або єдності поглядів (у випадку позапартійних депутатів). Жорсткість складу таких фракцій дещо менша; зокрема, на депутатів таких рад не поширюється підстава втрати мандата, встановлена пунктом 5 статті 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Депутатські групи — це добровільні об'єднання депутатів, які мають за мету координацію їхньої діяльності щодо здійснення повноважень у виборчих округах; однак, враховуючи специфіку пропорційної виборчої системи, яка застосовується на виборах абсолютної більшості місцевих рад, виборчі округи, в яких обрані депутати, можуть охоплювати усю територію громади чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Стаття 25 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» серед підстав об'єднання депутатів у групи вказує єдність території їх виборчих округів, спільність проблем, які вони вирішують, або інші ознаки; таким чином, перелік підстав для утворення депутатської групи, зазначений у законі, не вичерпний.

Функціональну структуру місцевої ради становлять постійні й тимчасові комісії, до складу яких входять депутати ради.

Особливо важлива роль у діяльності місцевої ради належить *постійним комісіям*. Рада як колегіальний орган може обговорити певну проблему та обрати одне із заздалегідь підготованих і запропонованих рішень, однак неспроможна *виробити* рішення на своєму засіданні, оскільки це, як правило, потребує ґрунтовного і всебічного опрацювання. Саме цю функцію (хоча не лише її) виконують передусім постійні комісії ради: відповідно до статті 47 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», постійні комісії призначені «для вивчення попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання», а також для «здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету». Попередній розгляд питань, які планують винести на пленарні засідання ради, у відповідних постійних комісіях, до сфери повноважень яких належать ці питання, та підготовка проекту рішення ради (можливо, з альтернативними варіантами) є передумовою їх розгляду на пленарному засіданні ради; без такого попереднього розгляду питання вважається не підготованим до розгляду радою.

Постійні комісії утворює місцева рада на першій або другій сесії ради нового скликання у складі голови комісії, заступника голови та членів комісії. Перелік постійних комісій ради,

конкретні сфери їхніх повноважень визначаються Регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії ради; ці акти приймаються, як правило, на першій сесії ради нового скликання. Постійні комісії функціонують протягом усього скликання ради.

Деякі інші функції мають *тимчасові* комісії ради, які не є постійними органами. На відміну від постійних комісій, до повноважень яких віднесено поточний контроль за виконанням рішень ради, *тимчасові контрольні* комісії (як вони визначені статтею 48 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») призначені для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань (як правило, конфліктного характеру), що належать до повноважень місцевого самоврядування, і, отже, утворюються *ad hoc* (для конкретного випадку). Тимчасова контрольна комісія подає звіт і пропозиції на розгляд ради щодо вирішення відповідної конфліктної ситуації і після прийняття радою рішення вичерпує свої повноваження і припиняє існування.

Специфіка завдань тимчасових контрольних комісій, спрямована на вивчення і пошук шляхів вирішення конфліктних ситуацій, зумовлює істотну специфіку їх діяльності. Як виняток із загального принципу відкритості (прозорості) діяльності місцевого самоврядування, частина третя статті 48 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає *закриті засідання* тимчасової контрольної комісії і забороняє розголошення інформації, пов'язаної з її роботою. Такий відступ від дотримання принципу відкритості обґрунтовується завданнями комісії, характером інформації, яка є у її розпорядженні, та захистом її діяльності від зовнішнього втручання.

Регламент ради може передбачати утворення тимчасових комісій для виконання інших завдань, зокрема для належної підготовки на розгляд ради питання комплексного характеру, яке стосується повноважень кількох постійних комісій. Очевидно, що на діяльність таких тимчасових комісій принцип відкритості поширюється повною мірою.

Секретар ради є важливою посадовою особою ради громади з огляду на його функції в організації та забезпеченні діяльності ради. Така посада передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» лише для сільських, селищних, міських рад (тобто рад територіальних громад).

Секретар ради здійснює керівництво апаратом ради, який організаційно забезпечує діяльність ради; до повноважень секретаря ради належить забезпечення публічності діяльності ради, оприлюднення прийнятих радою рішень. Секретар ради відповідальний за документообіг у раді та її апараті; йому належать також деякі інші повноваження, визначені статтею 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Одна з найважливіших функцій секретаря ради полягає в тому, що він здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови (повністю або частково) на час його відсутності або його нездатності виконувати свої повноваження. У випадку тимчасової відсутності голови секретар ради здійснює повноваження в частині, що стосується функціонування ради; якщо посада голови громади вакантна (необрання, дострокове припинення повноважень, смерть), секретар ради виконує обов'язки голови громади у повному обсязі (у тому числі стосовно виконавчих органів).

Правовий статус секретаря ради громади як посадової особи місцевого самоврядування розглянемо пізніше.

Деяк інакше здійснюється організаційне керівництво у **районних та обласних радах** — органах місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад району чи області. На рівні району та області (а також району в місті) відсутня посада, аналогічна голові територіальної громади (тобто посада, заміщення якої здійснюється шляхом прямих виборів). Тому в районній, обласній, районній у місті (у разі її обрання) раді організаційне керівництво діяльністю ради здійснює **голова ради** (районної, обласної, районної у місті), якого обирає рада зі свого складу (тобто з-поміж депутатів ради). Крім того, у районній, районній у місті раді обирається **заступник голови**, а в обласній раді — **перший заступник** та **заступник голови** ради; цих посадових осіб також обирають зі складу ради.

Важливо підкреслити, що голова ради (районної, обласної, районної у місті) ради, його заступник (заступники) є депутатами цієї ради, і на них поширюються усі повноваження і обмеження, характерні для статусу депутата місцевої ради, які ми розглянемо пізніше. Зокрема, як і у випадку секретаря ради громади, у разі дострокового припинення повноважень таких осіб на керівних посадах за рішенням ради, що має наслідком звільнення з посади (статті 55, 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), вони зберігають мандат депутата відповідної ради.

Сесія ради. Місцева рада — колегіальний за своєю природою орган, який складається з депутатів. Отже, рада може діяти лише у формі спільної діяльності тих, хто входить до її складу (принаймні більшості депутатів ради). Ця діяльність місцевої ради не може бути постійною (щоденною); тому вона відбувається через певні проміжки часу. Така колегіальна форма діяльності ради називається *сесією ради*. Ця форма діяльності заслуговує детального розгляду.

Сесія ради — це певний проміжок часу (один або декілька днів), протягом якого відбуваються *пленарні¹ засідання ради* — засідання усього складу ради. Крім того, під час сесії між пленарними засіданнями можуть відбуватися засідання постійних і тимчасових комісій ради (однак засідання комісій можуть відбуватися і в позасесійний час).

Хоча сесія ради не є постійною формою роботи ради, питання, які необхідно вирішити, виникають постійно. Тому сесії ради повинні відбуватися регулярно, через певні визначені проміжки часу, а в окремих випадках — невідкладно. Сесії ради, які проводяться у встановлені проміжки часу, називаються *черговими*; невідкладні сесії називаються *позачерговими*.

Для кожного скликання особливу роль відіграє **перша сесія ради**, яка проводиться після чергових, позачергових або перших виборів ради.

Першу сесію ради скликає *територіальна виборча комісія*, яка організувала проведення виборів і встановила їх результати. «Скликання сесії» означає прийняття комісією рішення про день, час і місце, де має відбутися сесія ради. Таке рішення є *публічним*; крім того, воно доводиться до відома усіх депутатів ради та інших осіб, уповноважених брати участь чи бути присутніми на сесії ради. Оскільки територіальна виборча комісія є колегіальним органом, рішення про скликання першої сесії ради приймається на її засіданні; отже, це рішення не може бути прийняте одноосібно.

Передумовою скликання першої сесії новообраної ради є набуття нею повноважності. Як ми вже знаємо, новообрана рада є повноважною за умови обрання та реєстрації депутатів у кількості, не меншій від двох третин її загального складу, визначеного законом (стаття 45 Закону «Про місцеве самоврядування

¹ Термін «пленарний» походить від латинського слова *plenum*, що означає «повний».

в Україні»). Відповідна територіальна комісія, яка здійснює реєстрацію обраних депутатів, скликає першу сесію, як тільки кількість зареєстрованих новообраних депутатів досягає (перевищує) дві третини від кількісного складу ради.

Недостатня кількість зареєстрованих депутатів може бути наслідком як певної нерезультативності виборів, так і відмови деяких обраних депутатів від мандата. В умовах пропорційної виборчої системи, яка, відповідно до Виборчого кодексу України, застосовується у більшості випадків на місцевих виборах, перша підстава може виникнути лише як рідкісний виняток; дещо більша ймовірність її виникнення у малих територіальних громадах (із кількістю виборців до 10 тисяч осіб), де на виборах ради громади застосовується мажоритарна виборча система.

Порядок скликання і проведення як першої, так і подальших сесій ради встановлений статтею 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і більш детально регулюється (у межах, встановлених Законом) регламентом відповідної ради.

Кожна сесія ради (як перша, так і подальші) відкривається на пленарному засіданні ради. Пленарне засідання ради є повноважним, якщо у ньому беруть участь депутати у кількості, більшій від половини загального складу ради¹ (частина дванадцята статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Встановлення факту наявності «кворуму» здійснюється шляхом письмової фіксації присутності кожного депутата перед початком засідання.

Першу сесію відкриває голова відповідної територіальної виборчої комісії.

Запитання. Чому, на Вашу думку, скликання і відкриття першої сесії новообраної ради віднесено до повноважень територіальної виборчої комісії, яка не належить до системи органів місцевого самоврядування, а також голови цієї комісії, який не є посадовою особою місцевого самоврядування?

Після відкриття пленарного засідання першої сесії голова виборчої комісії інформує про результати виборів депутатів ради з урахуванням реєстрації обраних депутатів. Таке інфор-

¹ Кількісний критерій повноважності засідання будь-якого колегіального органу прийнято називати кворумом. Слово «кворум» є рудиментарним залишком латинської фрази *quorum praesentia nessesit* («чия присутність необхідна»).

мування полягає в оголошенні переліку депутатів ради, які були обрані та після обрання пройшли процедуру реєстрації, а отже, не мають перешкод у набутті усіх депутатських повноважень. Факт оголошення результатів виборів на першій сесії ради має важливе юридичне значення: саме з цього моменту набувають повноважень усі зареєстровані територіальною виборчою комісією депутати (незалежно від їхньої присутності на пленарному засіданні першої сесії) і стає повноважною (дієздатною) місцева рада у новому складі; відповідно з цього моменту припиняються повноваження депутатів попереднього складу ради.

На першій сесії сільської, селищної, міської ради після оголошення результатів виборів депутатів може відбутися оголошення результатів виборів голови громади, якщо на час проведення першої сесії результати цих виборів встановлено і відповідний кандидат зареєстрований територіальною виборчою комісією як новобраний голова. Якщо голова громади обраний уперше, він на цьому пленарному засіданні складає присягу і з цього моменту набуває усіх повноважень голови громади. Якщо він обраний повторно, присяга не складається, а повноваження набуваються відразу після оголошення на сесії ради результатів виборів голови громади. З моменту набуття повноважень голова громади головує на засіданні ради (веде засідання).

Після оголошення результатів виборів роль голови територіальної виборчої комісії на пленарному засіданні першої сесії ради вичерпано.

Якщо на час проведення першої сесії результати виборів голови громади не встановлено або новообраний голова не зареєстрований, для ведення засідання рада обирає тимчасову президію зі свого складу в кількості трьох–п'яти депутатів. Відповідно до частини другої статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», члени тимчасової президії по черговою головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. Однак, якщо процедура обрання секретаря ради не затягується, таке чергування членів президії не встигає відбутися. З часу обрання секретаря ради саме він головує на пленарних засіданнях ради (до набуття повноважень новообраним головою громади), оскільки за вакантної посади голови громади виконує усі його повноваження.

На першій сесії можуть також розглядатися деякі інші питання; до них належать, зокрема, затвердження регламенту нового

скликання ради та положення про постійні комісії ради¹ (якщо щодо запропонованого тексту цих нормативних актів немає заперечень чи зауважень з боку депутатів); як мінімум, може бути прийнято рішення про *перелік* постійних комісій ради, щоб до наступної сесії можна було сформулювати пропозиції щодо їх персонального складу.

Порядок скликання, підготовки та проведення подальших сесій ради в основному визначено статтею 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; детальне регулювання відповідних процедур уточнюється регламентом відповідної ради і, отже, може мати свої особливості. Однак принцип підзаконності місцевого самоврядування вимагає, щоб такі особливості не порушували порядку, визначеного законом. Тому важливо знати і розуміти особливості відповідних процедур, встановлених законом.

Дотримання нормативно визначеної процедури скликання, підготовки і проведення сесій ради має істотне значення, оскільки її порушення може ставити під сумнів не лише законність відповідних рішень, а й повноважність засідань ради в цілому. Розглянемо основні складники цієї процедури для *ради територіальної громади*; порядок скликання і проведення сесій *районних та обласних рад* аналогічний із врахуванням дещо іншої суб'єктності керівних посад.

Скликання сесії ради. Для цього складника процедури визначальну роль відіграють *строки скликання, суб'єкт та ініціатор скликання, зміст рішення* про скликання сесії.

Сесійна робота ради не може бути неперервною, однак вона повинна бути регулярною; як уже зазначалося, регулярні сесії ради є *черговими*. Відповідно до статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», регулярність проведення сесій ради означає скликання чергових сесій у міру необхідності розгляду відповідних питань, однак «не менше одного разу на квартал». Терміном «квартал» тут традиційно позначено проміжок часу, визначений поділом календарного року на чотири частини по три місяці. Законодавчий припис не вимагає проведення чергових сесій з інтервалом у три місяці; однак така сесія має

¹ Відповідно до частини чотирнадцятої статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради мають бути затверджені «не пізніше як на другій сесії».

відбутися у кожному кварталі, що означає не менше ніж чотири сесії на рік. Наголосимо, що ця вимога не забороняє частішого скликання сесій ради.

Посилену вимогу до строків скликання чергових сесій ради встановлено законодавчо стосовно розгляду радою питань відведення земельних ділянок і надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: за потреби розглянути такі питання сесія повинна збиратися «не рідше ніж один раз на місяць».

Проведення чергових сесій є імперативним (обов'язковим до виконання) повноваженням ради. Неналежне виконання цього повноваження є протиправною бездіяльністю ради і визнане статтею 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як підстава для дострокового припинення повноважень усього складу ради.

Крім чергових сесій, у будь-який час можуть скликатися і проводитися *позачергові сесії* ради у разі виникнення потреби невідкладно вирішити певні проблеми.

Суб'єктом, уповноваженим приймати рішення про скликання (як чергової, так і позачергової) сесії ради, є голова громади. Стосовно скликання чергової сесії голова громади має розсуд і керується законодавчими вимогами щодо необхідності дотримання строків скликання і власною оцінкою необхідності розгляду певних питань; таким чином, як правило, сам голова громади виступає *ініціатором* скликання чергової сесії. Така ініціатива може також виходити від постійних чи тимчасових комісій ради, депутатських фракцій чи депутатських груп, а також від депутатів ради; проте стосовно скликання чергової сесії вона не має визначального значення.

Позачергову сесію скликає голова громади *на вимогу* відповідних суб'єктів — *ініціаторів* скликання сесії. Таким ініціатором, відповідно до частини сьомої статті 46 Закону, може бути виконавчий комітет ради або депутати ради — колективно у кількості, не меншій ніж третина загального складу ради. Пропозиція ініціатора має наслідком обов'язок голови громади скликати позачергову сесію; однак зі змісту частини шостої цієї ж статті випливає, що голова громади може *мотивовано* (тобто з наведенням відповідних аргументів для обґрунтування) відмовитися скликати позачергову сесію.

Незважаючи на наявність певного розсуду щодо скликання чергових сесій, а тим більше через обов'язковість скликання позачергових сесій за ініціативою уповноважених суб'єктів, голова громади не може діяти у цьому аспекті свавільно. Зокрема, він не може порушувати строків скликання чергової сесії, встановлених законодавчо; тим більше це стосується нескликання позачергової сесії без мотивованої відмови. Нескликання сесії головою у встановлені строки є протиправною бездіяльністю голови громади; рада громади повинна бути захищена від негативних наслідків такої бездіяльності. Крім того, можливі ситуації, в яких голова громади з об'єктивних причин не може виконати свого повноваження (перебування у відпустці, відрядженні, на лікуванні). Тому стаття 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає «резервних» суб'єктів, уповноважених скликати сесію у такому випадку.

Відповідно до частини шостої статті 46 Закону, основним «резервним» суб'єктом, який уповноважений скликати (чергову чи позачергову) сесію ради, є *секретар ради*. У крайньому випадку, коли і секретар ради безпідставно відмовляється скликати сесію або коли обидві посади (голови громади і секретаря ради) вакантні, частина дев'ята статті 46 уповноважує *скликати* (а не лише *ініціювати скликання*) сесію ради депутатів у кількості, не меншій від третини загального складу ради. Збіг кількісних характеристик дозволяє дає підставу стверджувати, що мова йде про ту саму групу депутатів, яка ініціювала скликання позачергової сесії. Зазначимо, водночас, що остання ситуація є вкрай рідкісним винятком, який засвідчує наявність глибокого внутрішнього конфлікту в місцевому самоврядуванні громади, що істотно ускладнює функціонування місцевого самоврядування; як правило, ефективним засобом вирішення цього конфлікту є призначення позачергових виборів у громаді.

Рішення про скликання сесії ради голова громади (чи, у зазначених вище випадках, секретар ради) приймає у формі акту індивідуальної дії — *розпорядження*. У такому розпорядженні має бути визначено *дату і місце проведення* першого пленарного засідання сесії та *час відкриття сесії* (тобто час початку цього пленарного засідання); крім того, розпорядження повинно містити перелік питань, які пропонується розглянути на сесії (по суті, попередній проект порядку денного сесії).

Розпорядження про скликання сесії має бути публічним: воно має бути доведене до відома депутатів і жителів громади не пізніше ніж за 10 днів до визначеного дня відкриття сесії. Такий строк дає можливість усім зацікавленим у вирішенні обговорюваних питань, і насамперед депутатам, підготуватися до їх розгляду радою. У виняткових випадках скликання позачергової сесії для невідкладного вирішення нагальної проблеми таке розпорядження має бути оприлюднене не пізніш як за день до сесії.

Зазначимо, що розпорядження голови громади (секретаря ради) про час і місце проведення сесії підлягає обов'язковому виконанню. Змінити час або місце проведення сесії після оприлюднення відповідного розпорядження може лише суб'єкт, який видав розпорядження, актом такого самого виду і лише за наявності для цього важливих підстав; такий акт також має бути своєчасно оприлюднений і доведений до відома усіх депутатів ради.

Ведення засідання ради. Ведення пленарного засідання ради головуєчим — це організація роботи ради на її засіданні відповідно до вимог законодавства, регламенту ради та затвердженого порядку денного. Таким чином, ведення засідання, зокрема, розгляд питань і надання слова не може здійснюватися свавільно.

Повноваження вести засідання у раді громади у першу чергу належить голові громади як головній посадовій особі місцевого самоврядування громади, а в районній чи обласній раді — голові відповідної ради. Однак повноважність засідання ради, скликаного у встановленому порядку, не може залежати від присутності одної особи. Тому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає ситуації, коли сесію може вести інша посадова особа.

У раді громади секретар ради здійснює повноваження голови громади у разі його відсутності (відрадження, відпустка, хвороба) чи вакантності посади (стаття 50 Закону), у тому числі щодо скликання сесії ради і ведення її засідань; крім того, відповідно до статті 46 Закону, секретар ради уповноважений вести засідання ради, якщо голова не з'явився на належно скликане засідання або відмовляється його вести. У районній чи обласній раді таке повноваження належить заступникові (першому заступникові) голови ради.

Нарешті, коли сесію скликають депутати ради (у кількості, не меншій від третини складу ради) або постійна комісія ради, що може мати місце у разі необґрунтованої відмови голови і секретаря ради скликати позачергову сесію на вимогу депутатів (частина дев'ята статті 46 Закону), за відсутності і голови громади, і секретаря ради засідання ради веде один із депутатів ради за її рішенням.

Отже, проведенню повноважного пленарного засідання ради, скликаного у встановленому порядку, не може перешкодити бездіяльність чи свавільні дії голови громади. Іншими словами, дієздатність ради як представницького органу громади не може бути узалежнена від волі головної посадової особи громади. У цьому, зокрема, також знаходить свій вияв певна нерівність відносного правового становища ради і голови громади, яку ми розглянули раніше і яка зазначена у рішенні Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року у справі про місцеве самоврядування.

Відкриття сесії ради відбувається на першому пленарному засіданні цієї сесії і здійснюється особою, яка головує на цьому пленарному засіданні.

Сесію ради відкриває голова громади; це належить до його основних повноважень. Однак, як уже зазначалося, відсутність голови або його свавільна відмова виконувати це повноваження не повинні паралізувати діяльність ради. Тому в подібних випадках сесію може відкрити і вести секретар ради, який здійснює повноваження голови громади у раді за його відсутності.

В особливому випадку скликання позачергової сесії депутатами ради (у кількості, не меншій від третини складу ради) або постійною комісією ради (частина дев'ята статті 46 Закону) сесію відкриває один із депутатів — ініціаторів скликання сесії.

Перед відкриттям сесії ради голова громади (або секретар ради, який виконує повноваження голови) повинен переконатися в тому, що пленарне засідання ради (а отже, і сесія ради) буде повноважним (наявність «кворуму»). Як і на першій сесії, присутність необхідної кількості депутатів визначається шляхом письмового засвідчення факту присутності (реєстрації депутатів, які прибули на засідання, яку організують і проводять, як правило, працівники апарату ради); присутність голови громади при встановленні «кворуму» до уваги не береться. Брак

«кворуму» не дозволяє відкривати і проводити пленарне засідання; якщо протягом певного проміжку часу після моменту відкриття сесії, визначеного розпорядженням про скликання сесії, необхідної кількості присутніх депутатів немає, голова громади (чи секретар ради, який виконує повноваження голови) оголошує про те, що сесія *не відбулася* через неучасть депутатів. У такому випадку сесію має бути знову скликано новим розпорядженням.

За наявності «кворуму» голова громади (або секретар ради, який виконує повноваження голови) оголошує про присутність необхідної кількості депутатів ради, зазначаючи кількість присутніх депутатів, і оголошує *сесію відкритою*.

Оголошення про відкриття сесії (пленарного засідання ради) має важливе юридичне значення. Як відомо, місцева рада як колегіальний орган працює сесійно; відповідно вона може приймати рішення виключно на своїх повноважних засіданнях, які проводяться під час сесії, скликаної у порядку, встановленому законом. Офіційне оголошення сесії відкритою (з дотриманням усіх необхідних передумов) означає початок періоду часу діяльності ради, коли вона повноважна розглядати питання і приймати щодо них свої акти — рішення ради. Цей період часу триває, поки сесію не буде офіційно оголошено *закритою* (також із дотриманням усіх необхідних передумов). Отже, будь-яке зібрання депутатів, яке не відповідає цим вимогам, не може вважатися засіданням місцевої ради незалежно від кількості депутатів, які на такому зібранні присутні, і не може приймати жодних рішень від імені ради.

Порядок денний сесії ради. Проект порядку денного чергової сесії готує голова громади або (за його відсутності) секретар ради, який скликає сесію, у вигляді переліку питань, які пропонується винести на розгляд ради. Відповідно до частини десятої статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», такий перелік питань доводиться до відома депутатів ради і громадськості разом із розпорядженням про скликання сесії.

Питання, які пропонується винести на розгляд позачергової сесії, визначають ініціатори скликання сесії: потреба проведення позачергової сесії обґрунтовується необхідністю невідкладного розгляду саме цих питань. Ці питання як проект порядку денного зазначаються у розпорядженні про скликання позачергової сесії.

На розгляд сесії ради повинні виноситися питання, належним чином підготовані до розгляду. Це передбачає обговорення відповідних питань на засіданні профільної постійної комісії ради, яка готує свій висновок щодо способу вирішення питання і пропонує проект рішення ради. Однак не заборонено винесення на розгляд ради альтернативних проектів рішення з певного питання від імені депутатів ради. Деталі процедури підготовки питання до розгляду радою визначаються регламентом ради. Питання, не підготовані відповідно до встановленої процедури, не повинні виноситися на розгляд ради.

На початку засідання відразу після того, як головуєчий повідомляє про повноважність засідання (наявність «кворуму») і оголошує сесію відкритою, розглядається порядок денний сесії. Основним вважається проект, що містить питання, винесені головою громади чи секретарем ради (у разі чергової сесії) або ініціаторами позачергової сесії; однак можуть бути запропоновані альтернативні проекти порядку денного з дещо іншим переліком питань.

Процедура затвердження порядку денного в загальних рисах є такою (більш детально вона визначається регламентом ради):

- рада шляхом голосування визначає, який із наявних проектів порядку денного приймається за основу; рішення щодо прийняття за основу необхідне також і у випадку, якщо альтернативних проектів не запропоновано;
- головуєчий пропонує депутатам подати зміни або доповнення до проекту, прийнятого за основу; такі зміни можуть стосуватися виключення певного питання з порядку денного (як правило, як недостатньо підготованого з перенесенням його на наступну сесію) або доповнення порядку денного додатковим питанням (за умови, що воно належно підготоване);
- кожна внесена пропозиція ставиться на голосування щодо її підтримки; недостатня кількість голосів означає відхилення пропозиції;
- після того, як усі пропозиції проголосовано, головуєчий виносить на голосування затвердження порядку денного сесії «в цілому» у вигляді проекту, прийнятого за основу, із врахуванням усіх пропозицій (як щодо виключення певних питань, так і щодо включення нових питань).

Усі рішення у процесі затвердження порядку денного сесії ради приймаються більшістю голосів від складу ради. Зміст

прийнятих рішень, результати голосування (кількість голосів) щодо кожного рішення, а також затверджений порядок денний сесії фіксуються у протоколі засідання ради (протокольні рішення ради); однак остаточне рішення щодо затвердження порядку денного може бути оформлене як окремий акт (рішення) ради.

Рішення про затвердження порядку денного ради має зобов'язальну силу для ради, її депутатів і голови громади: цим рішенням рада зобов'язується розглянути всі питання, перелічені у порядку денному, на поточній сесії. Це не забороняє внесення змін до порядку денного сесії (включення нового, невідкладного питання чи виключення певних питань із перенесенням їхнього розгляду на подальші сесії); однак такі зміни вносяться рішенням ради. Без рішення про внесення змін до порядку денного сесію ради не може бути оголошено закритою до завершення розгляду усіх питань, включених до порядку денного сесії.

Порядок розгляду радою питань, включених до порядку денного сесії, не регламентований Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»; це завдання покладено на регламент ради.

Однак у загальних рисах порядок розгляду питання і прийняття рішення достатньо близький для усіх колегіальних органів. Він передбачає:

- доповідь ініціатора розгляду питання;
- співповідь від імені постійної комісії, яка готувала питання до розгляду;
- запитання до доповідача та співдоповідача;
- виступи в обговоренні (представники фракцій, інші депутати);
- голосування щодо прийняття проекту рішення за основу;
- внесення поправок (змін і доповнень), голосування щодо кожної поправки;
- прийняття рішення в цілому з урахуванням підтриманих поправок.

Завдання. Ознайомтеся з порядком розгляду питання порядку денного сесії ради, встановленим регламентами двох міських рад. Вкажіть, які конкретні особливості такого порядку є, на Вашу думку, особливо цікавими?

Прийняття рішень радою здійснюється виключно на повноважному пленарному засіданні ради шляхом голосування присутніх депутатів ради та голови громади (його голос зарахову-

ється і має рівну вагу з голосом кожного депутата). Дистанційне голосування депутатів (як і їх дистанційна участь у засіданні ради) не допускається, оскільки не гарантує особистого голосування депутатів.

Відповідно до частини третьої статті 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення ради (за деякими винятками) приймаються *відкритим поіменним голосуванням* більшістю голосів від загального складу ради. Поіменне голосування означає, що фіксується зміст волевиявлення кожного депутата; відкритий характер означає, що така інформація є публічною. Однак слід мати на увазі, що поіменне голосування легко організувати без особливих затрат часу, якщо зал засідань ради обладнано системою електронного голосування (голосування картками) типу системи «Рада»¹. За браком такої системи *поіменне голосування* здійснюється шляхом почергової переклички всіх депутатів, кожен із яких голосно висловлює зміст свого волевиявлення, що фіксує лічильна комісія ради, сформована радою зі свого складу. Очевидно, що така процедура потребує досить багато часу. Тому в більшості випадків у подібних ситуаціях відбувається *відкрите голосування* шляхом підняття рук; подані таким чином голоси підраховують члени лічильної комісії без фіксування змісту волевиявлення кожного окремого депутата, хоча зміст такого волевиявлення не приховується.

Винятки щодо вирішення питання відкритим поіменним голосуванням, зазначені у частині третій статті 59 Закону, стосуються *кадрових питань* — обрання (затвердження) радою на посаду або прийняття рішення про недовіру чи дострокове припинення повноважень голови громади, секретаря ради громади, голови чи заступника голови обласної чи районної ради. У всіх таких випадках голосування проводиться таємно, з використанням паперових анонімних бюлетенів і забезпеченням неможливості розкриття змісту голосування конкретного депутата. Проводить таємне голосування лічильна комісія ради, обрана

¹ Голосування картками з допомогою електронної системи зручне й оперативне, однак створює можливості зловживання – використання картки для голосування одного депутата замість іншого (порушення особистого голосування або кратне голосування). Протидія такому зловживанню ускладнена і потребує додаткових технічних засобів. Регламент ради може встановлювати дисциплінарну відповідальність депутата за подібні зловживання під час голосування.

радою зі свого складу; деталі відповідної процедури визначаються регламентом ради. Оскільки ця процедура виходить за рамки звичайного засідання ради, для проведення таємного голосування у засіданні ради оголошується перерва.

Рішення ради вважається **прийнятим**, якщо його підтримали присутні на засіданні депутати в кількості, *більшій від половини загального складу ради* (з урахуванням голосу голови громади, якщо він присутній на засіданні). Зазначений законодавчий припис передбачає можливість винятків, у яких для прийняття рішення встановлено вимогу більшої кількості голосів. Застосування критерію «більшість від присутніх» Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено; отже, цей критерій прийняття рішення не може також бути запроваджений регламентом ради, який не може суперечити Закону. Єдиний виняток меншої кількості голосів, передбачений Законом, — прийняття рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, для чого потрібно голосів депутатів не менше від *третьої частини загального складу ради*. Цей виняток спрямований на створення умов для опозиції здійснювати контроль за діяльністю більшості ради.

В окремих випадках для прийняття рішення вимагається *кваліфікована більшість голосів депутатів* — не менше ніж дві третини загального складу ради. Така кількість голосів необхідна для вираження обласною чи районною радою недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації, внаслідок чого Президент України обов'язково приймає рішення про відставку такої посадової особи (частина десята статті 118 Конституції, частина третя статті 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Частина третя статті 79 цього Закону вимагає кваліфікованої більшості у дві третини від загального складу ради для прийняття рішення (шляхом таємного голосування) про *дострокове припинення повноважень голови громади*.

У підсумку розгляду питання, включеного до порядку денного сесії, рада приймає окремий акт — документ, який має офіційну назву «*рішення*». Рішення ради як акт підписує голова громади (у районній чи обласній раді — голова відповідної ради) або посадова особа, яка відповідно до закону здійснює його повноваження.

Голові громади належить повноваження «*відкладального вето*» щодо рішень ради: у разі незгоди з рішенням ради голова

громади може не підписати цей акт і в п'ятиденний строк повернути його до ради для повторного розгляду із зауваженнями голови громади. Рада повинна повторно розглянути таке рішення протягом двох тижнів із дня його повернення головою; очевидно, для розгляду цього питання голова зобов'язаний скликати позачергову сесію ради. Рада може або погодитися з зауваженнями голови громади і змінити прийняте раніше рішення, або відхилити зауваження і підтвердити попереднє рішення; в останньому випадку потрібна підтримка кваліфікованої більшості депутатів (не менше ніж дві третини загального складу ради).

Інші (поточні) рішення ради, прийняті голосуванням на засіданнях сесії (як уже згадані рішення у процесі розгляду і затвердження порядку денного сесії), фіксуються у протоколі відповідного засідання ради («протокольні рішення»); за потреби протокольне рішення може бути оформлене як окремий документ у формі «виписки з протоколу засідання».

Протокол засідання відображає у скороченому вигляді перебіг подій на засіданні ради. Повний перебіг подій може фіксуватися стенограмою засідання ради; часто застосовується повний аудіо- або відеозапис засідання. Ведення протоколу засідання, його оформлення і оформлення стенограми засідання ради організує і контролює секретар ради; за його відсутності на засіданні обирається секретар засідання з числа депутатів ради.

У підсумку наголосимо, що організація роботи ради забезпечує дотримання вимог демократичності процедури та колегіального характеру представницького органу самоврядування громади.

СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І ОСНОВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Незважаючи на те, що поняття «**правовий статус**» стосовно певного суб'єкта права часто застосовується у законодавстві та наукових дослідженнях, воно належить до недостатньо чітко визначених. Деякі науковці навіть уникають його використання.

Правовий статус часто ототожнюють із правовим становищем суб'єкта у тій чи іншій сфері правовідносин; особливо це стосується людини (індивіда). З огляду на це розрізняють *загальний статус людини*, який визначається сукупністю її природних прав і свобод та пов'язаних із ними обов'язків у суспільстві, а також *спеціальні статуси*, яких індивід набуває внаслідок здійснення ним певних специфічних суспільних функцій чи участі у певних конкретних сферах правовідносин (громадянин, іноземець, виборець, фізична особа, посадова особа, кандидат, депутат, позивач тощо). Правовим статусом характеризуються також суб'єкти права, які не є індивідами (орган влади, об'єднання громадян, юридична особа і т. п.). Не у всіх випадках спеціальний статус можна визначити як сукупність прав і обов'язків; особливо це стосується публічних правовідносин, у яких наявні такі характеристики суб'єкта, як повноваження, які часто супроводжуються додатковими гарантіями та обмеженнями.

Близьким до статусу суб'єкта є поняття *правосуб'єктності*, яка охоплює сукупність прав і обов'язків (або повноважень) суб'єкта (правоздатність), можливості і гарантії їх реалізувати своїми діями (дієздатність) та здатність нести відповідальність за протиправну поведінку (деліктоздатність).

Досі ми найбільше мали справу зі статусом *жителя* — публічно дієздатного громадянина як учасника муніципальних правовідносин, у яких цей суб'єкт реалізує своє право на участь у місцевому самоврядуванні. Однак для муніципального права важливими є також деякі особливі статуси учасників муніци-

пальних правовідносин, які наділені спеціальною компетенцією щодо здійснення місцевого самоврядування і відповідними владними повноваженнями — депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради визначено не лише Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а й спеціальним Законом «Про статус депутатів місцевих рад». Він охоплює широку сферу спеціальних правових можливостей депутата і має складну структуру.

До статусу депутата місцевої ради віднесемо такі складники:

- характер представницького мандата депутата місцевої ради;
- умови діяльності депутата;
- умови несумісності депутатського мандата;
- обсяг повноважень (імперативних і диспозитивних) депутата;
- обсяг прав (привілеїв) у трудовій і соціальній сфері;
- умови втрати мандата (дострокового припинення повноважень).

Послідовно розглянемо ці складники правового статусу депутата.

Характер мандата депутата. Доктрина конституційного права знає два види представницького мандата — імперативний і вільний; найчастіше ці категорії застосовують для характеристики мандата члена парламенту¹. Однак така характеристика застосовна і до мандата депутата місцевої ради², що породжує відповідну дискусію щодо його реального характеру³. Наявність у голови громади представницького мандата, на чому свого часу наголосив Конституційний Суд України⁴, дозволяє поширити відповідну характеристику і на цю посадову особу.

Запитання. Чим відрізняються імперативний і вільний мандати?

¹ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 380–381.

² Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Скіф; КНТ, 2008. С. 12–13.

³ Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : ВАІТЕ, 2018. С. 152–153.

⁴ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови.

Класичний **імперативний мандат**, подібно до цивільного доручення представництва, передбачає юридичні зобов'язання виборного представника (депутата) перед виборцями. Його характерними рисами є такі:

- депутат представляє інтереси лише своїх виборців;
- депутат як представник отримує завдання («накази») від своїх виборців і діє в межах цих «наказів»;
- депутат може бути відкликаний достроково за рішенням виборців.

Вільний мандат має властивості, протилежні характеристикам імперативного мандата:

- депутат є представником усієї спільноти (народу, громади) незалежно від округу і способу обрання;
- депутат не зв'язаний «наказами» виборців і діє відповідно до власних переконань і совісті;
- депутат не може бути достроково відкликаний виборцями.

Отже, вільний мандат *не передбачає юридичних зобов'язань* виборного представника щодо виборців; це, однак, не заперечує наявності певних *політичних* або *моральних* зобов'язань депутата, недотримання яких, проте, не породжує юридичних наслідків.

Така характеристика представницького мандата достатньо чітко застосовна до статусу члена парламенту. Однак стосовно характеру представницького мандата в системі місцевого самоврядування ситуація складніша. Єдиної позиції щодо цього серед науковців не існує, зокрема з підстав певної відмінності правової природи парламенту та місцевих рад. В Україні частково це пов'язано також із неоднозначною інтерпретацією відповідного законодавчого регулювання.

Оскільки доктринальної однозначності бракує, розглянемо інтерпретацію законодавчих положень стосовно трьох основних характеристик мандата.

Насамперед спробуємо з'ясувати, *кого представляє депутат місцевої ради*. Стаття 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» стверджує:

- «1. Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради... є представником інтересів територіальної громади... чи їх громад...
2. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний ви-

ражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу...».

Неважко помітити суперечність між двома частинами цієї статті: якщо перша наголошує на тому, що депутат – представник усієї громади (що відповідає концепції вільного мандата), то частина друга містить двозначне розуміння представництва – поруч із громадою також і виборців свого округу; останнє свідчить скоріше про імперативний мандат. Більше того, таке положення щодо «подвійного» представництва не дає можливості визначити, чиїм інтересам (усієї громади чи виборців «свого» округу) у разі їх конфлікту має надавати пріоритет депутат.

Намагаючись досягти несуперечливого розуміння цих положень, у першу чергу зауважимо, що у будь-якому разі депутат місцевої ради не може розглядатися як представник усього народу; таке розуміння важливе у контексті частини другої статті 5 Конституції, відповідно до якої первинним суб'єктом здійснення влади через органи місцевого самоврядування є народ. Отже, депутат місцевої ради, на відміну від депутата парламенту, не є представником усього народу у місцевій раді.

Стосовно вибору між представництвом усієї громади чи виборців «свого» виборчого округу слід взяти до уваги, що стаття 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» чинна практично у первинній редакції 2002 року (дрібні зміни, внесені пізніше до частини першої цієї статті, мали «косметичний» характер і не стосувалися питання представництва), яку було прийнято в умовах дії Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1998 року; стаття 2 цього Закону передбачала обрання депутатів місцевих рад на основі мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних (сільські, селищні, міські ради) та багатомандатних (від двох до п'яти мандатів, районні та обласні ради) виборчих округах. У цих умовах поняття «виборці “свого” округу» мало чіткий сенс і дефінітивно відрізнялося від поняття «громада».

Однак сьогодні відповідно до виборчих систем, передбачених Виборчим кодексом України і застосованих під час місцевих виборів 2020 року, таке розрізнення зберігає сенс лише для відносно невеликих громад (із кількістю виборців до 10 тисяч осіб), в яких вибори депутатів ради громади проводяться на основі мажоритарної системи у багатомандатних округах

(стаття 199 Виборчого кодексу). Водночас пропорційна виборча система з виборів депутатів рад інших громад, а також районних та обласних рад, передбачає можливість обрання певної частини депутатів на підставі голосів виборців, поданих у територіальних виборчих округах, а решти (більшої частини депутатів) — у єдиному виборчому окрузі, який охоплює всю територію громади, району, області. Тому для більшості депутатів у громадах із кількістю виборців понад 10 тисяч осіб «свій» виборчий округ збігається з усією громадою, і конфлікт між інтересами громади й округу у них не може виникнути. Водночас для певної частини депутатів тих самих рад це все ж не так, і пряме застосування статті 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» у цій ситуації має наслідком відмінності у характері представництва депутатів тієї ж ради, однак визнаних обраними на різних етапах встановлення результатів виборів. Отже, питання, чиї інтереси передусім представляє депутат місцевої ради, чіткої нормативної відповіді не має.

Неоднозначним є тлумачення законодавчих положень стосовно існування «наказів» виборців обраному депутату.

З одного боку, «накази» (доручення) виборців майбутнім депутатам як умови обрання (балотування під час виборів) Виборчим кодексом не передбачено.

Однак, з іншого боку, вже цитована частин друга статті 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» зобов'язує депутата місцевої ради виконувати доручення виборців «свого» округу в межах своїх повноважень, наданих законом; стаття 17 цього Закону, зокрема, встановлює:

«1. Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах... з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.

...

9. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання».

Цитований Закон містить низку інших положень, пов'язаних із зобов'язаннями депутата перед «своїми» виборцями. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 11, депутат відповідальний і підзвітний виборцям «свого» виборчого округу; зміст такого звіту, відповідно до частини другої статті 16, повинен містити відомості:

- про діяльність депутата в раді;
- про діяльність депутата в окрузі;
- про результати діяльності ради;
- про виконання доручень виборців.

Отже, передбачені Законом «Про статус депутатів місцевих рад» доручення виборців, про виконання яких слід звітувати, аналогічні «наказам» виборців, характерним для імперативного мандата¹.

Із розглянутих характеристик відносин депутата з виборцями, врегульованих Законом, випливає, що цей мандат не можна розглядати як вільний: він має істотні ознаки імперативного щодо громади чи виборців округу.

Відкликання депутатів місцевих рад. Найбільш повно характеристику мандата можна надати, розглядаючи підстави і процедуру відкликання депутатів.

Інститут відкликання обраних представників виборцями є інструментом прямої демократії, оскільки його наслідком є владне рішення щодо припинення (неприпинення) представницького мандата. Венеційська комісія зауважила:

«Інститут відкликання представників, за допомогою якого виборчий округ має право неперервного контролю над своїми обраними представниками, пов'язаний з теорією імперативного мандата представництва. Згідно з цією теорією, представники зобов'язані і, за припущенням, діють згідно з мандатом, який вони отримали від своїх виборчих округів»².

Законодавча процедура відкликання депутатів місцевих рад неодноразово змінювалася протягом останніх 15 років; чинну сьогодні процедуру відкликання «за народною ініціативою», відображену у розділі V Закону «Про статус депутатів місцевих рад», встановлено 2020 року.

¹ Деякі науковці прямо визначають мандат депутата місцевої ради як імперативний; див., наприклад: Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2010. С. 299.

² Венеційська комісія. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL-AD(2007)018). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-ге, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009. С. 428–433. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

Наголосимо, що відкликання депутата як рішення з правовими наслідками не може бути свавільним (безпідставним); у цьому сенсі суб'єкт відкликання позбавлений повної дискреції. Підстави, які допускають застосування процедури відкликання депутата, визначені у статті 37 Закону; до них належать:

- 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції України і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили;
- 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше ніж половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;
- 3) невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням передвиборної програми організації політичної партії, «від якої його обрано депутатом», чи програми політичної партії;
- 4) невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними;
- 5) невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції.

Ці пункти мають різну правову природу; крім першого, який пов'язаний із протиправною поведінкою депутата, вони стосуються зобов'язань депутата. Зокрема, обов'язкових до виконання повноважень депутата, пов'язаних із його правовідносинами з виборцями, стосуються пункти 2 і 4; можна вважати, що ці пункти, які відображають характер представництва, вказують на мандат, імперативний щодо виборців.

Однак особливо важливими у цій ситуації виявляються пункти 3 і 5, які характеризують правовідносини депутата із суб'єктом його висування як кандидата на місцевих виборах — політичною партією та її місцевою організацією.

Із змісту пункту 3 випливає, що депутат юридично зобов'язаний у своїй практичній діяльності дотримуватися передвиборної програми організації партії, яка висувала його на виборах¹, та

¹ У тексті Закону неодноразово зустрічається фраза «партія, від якої обрано депутата». Ця фраза, характерна для політичної дискусії, створює враження, що депутат представляє політичну партію. Таке розуміння юридично є неприйнятним: депутат не обирається «від партії», оскільки його

програми партії в цілому. Така вимога означає, що передвборна програма і програма політичної партії (обидва документи, взагалі кажучи, є політичними за змістом і не мають юридичного навантаження¹) виконують роль юридично зобов'язальних «наказів» депутату (з більшою зобов'язальною силою, аніж розглянуті вище доручення виборців), однак не від виборців, які обрали депутата, а від суб'єкта висування його як кандидата. Отже, депутат місцевої ради у своїй діяльності підпорядкований «наказам» політичної партії і є юридично залежним від неї.

Цю залежність закріплює підстава, зазначена у пункті 5: депутат, обраний за виборчим списком партії, юридично зобов'язаний увійти до фракції цієї партії у місцевій раді і не має права вийти з такої фракції у разі незгоди з її політикою, оскільки це стає підставою для його відкликання².

Зазначена характеристика дає можливість стверджувати, що мандат депутата місцевої ради є імперативним, однак не щодо громади чи виборців «його округу», а щодо політичної партії, яка його висунула кандидатом на виборах. Специфічний характер «партійного імперативного мандата» різко розкритикувала Венеційська комісія як такий, що порушує принцип вільного і незалежного мандата депутатів. Комісія охарактеризувала імперативний (щодо партій) мандат як

обирають виборці шляхом свого волевиявлення при голосуванні. Роль партії (місцевої організації партії) у виборчому процесі обмежена висуненням кандидата; отже, партія не може вважатися суб'єктом, якого депутат представляє (нагадаємо цитоване вище формулювання статті 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», яка визначає зміст представницької функції депутата).

¹ Щодо обмеженого правового значення програми політичної партії, яка (поряд із статутом партії) є її установчим документом, а також передвборної програми партії як документів із політичним змістом див.: Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ : Логос, 2012. С. 180–182.

² Фраза «обраний за виборчим списком партії», що міститься у тексті пункту 5, означає, що така підстава відкликання не поширюється на депутатів місцевої ради у громаді з кількістю виборців, меншою від 10 тисяч осіб, оскільки в умовах мажоритарної виборчої системи вони обираються (навіть за умови партійного висування) не за списками, а на основі персоналізованого голосування. Однак дія підстави, зазначеної у пункті 3, на депутатів, висунутих місцевою організацією партії (тобто не шляхом самовисування), поширюється.

«несумісний із традиційною і загальноприйнятою доктриною представницької демократії»¹.

Процедура відкликання депутата місцевої ради. Партійний імперативний мандат депутатів місцевих рад знаходить свій особливо яскравий вираз у процедурах відкликання, визначених розділом V Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Зазначений розділ Закону встановлює дві можливі процедури відкликання депутатів, які можна окреслити як «повну» і «скорочену». Незважаючи на те, що обидві процедури названі «відкликанням за народною ініціативою», участь виборців передбачено лише у рамках повної процедури; скорочена процедура участі виборців не передбачає взагалі. Обидві процедури засновані на активній ролі політичної партії, яка висувала депутата кандидатом на виборах.

Ініціатива відкликання може належати двом суб'єктам: за повною процедурою — зборам виборців «відповідного виборчого округу» (про нечіткість цього поняття в умовах чинних виборчих систем ми зазначали раніше) у кількості від 30 до 400 осіб (залежно від типу громади); за скороченою процедурою — місцевій організації партії, «від якої обрано» депутата.

Повна процедура передбачає збирання підписів виборців на підтримку пропозиції про відкликання депутата, що по суті перетворюється на *поіменне* голосування виборців щодо відкликання. Така процедура суперечить принципу таємного голосування, властивому усім волевиявленням виборців у рамках представницької або прямої демократії, оскільки відкриває широкі можливості для тиску на виборців, порушуючи принцип вільного волевиявлення.

Кількість підписів виборців, зібраних на підтримку відкликання депутата, пов'язується з результатами виборів щодо його обрання. Стосовно депутата, обраного за мажоритарною систе-

¹ Венеційська комісія. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL-AD(2007)018). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-ге, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009. С. 432. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

мою, кількість підписів має бути більшою, ніж кількість голосів виборців, поданих за депутата при його обранні. Стосовно депутата, обраного за пропорційною системою, кількість підписів має бути більшою від квоти, визначеної і застосованої при встановленні результатів відповідних виборів. Ці критерії, встановлені нормативно, не можна визнати об'єктивними і достатньо обґрунтованими.

У першому випадку мажоритарна система, яка застосовується на виборах депутатів у невеликих громадах, заснована на критерії відносної більшості у багатомандатному окрузі з одним голосом у кожного виборця; це означає (за поодинокими винятками), що вже при обранні депутата кількість виборців, які його не підтримали, була більшою, ніж кількість голосів, які він отримав. Тому в цих умовах досягнення встановленого для відкликання депутата критерію практично гарантоване.

У другому випадку ситуація аналогічна. Відповідно до статті 259 Виборчого кодексу, в умовах пропорційної виборчої системи до розподілу мандатів з урахуванням відкритих списків допускаються кандидати, які отримали на свою підтримку кількість голосів, не меншу від чверті виборчої квоти; така кількість голосів фактично гарантує обрання. Отже, кількість виборців, які не підтримали кандидата персонально, значно перевищує квоту, а отже, її досягнення також легко забезпечується.

Підписні листи з підписами виборців передають до відповідної територіальної комісії, яка проводить перевірку достовірності підписів з використанням засобів, встановлених частиною другою статті 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

У разі дотримання усіх вимог Закону щодо збирання необхідної кількості підписів виборців на підтримку відкликання депутата територіальна виборча комісія приймає рішення, зміст якого залежить від способу висування такого депутата кандидатом на виборах.

Якщо депутат був висунутий кандидатом шляхом самовисування (що можливе лише в умовах мажоритарної виборчої системи, тобто у відносно невеликих громадах), територіальна виборча комісія «приймає рішення про відкликання депутата». Наголосимо, що формально у цьому випадку остаточне рішення про відкликання депутата приймає територіальна виборча

комісія, а не безпосередньо виборці, що не відповідає класичному інституту відкликання¹.

Якщо депутат був висунутий кандидатом місцевою організацією партії, територіальна виборча комісія приймає рішення про звернення до політичної партії (точніше, до центрального керівного органу політичної партії), місцева організація якої висувала цього депутата кандидатом на виборах (частина п'ята статті 41 Закону).

При застосуванні скороченої процедури участь виборців взагалі не передбачена. Отримавши звернення місцевої організації партії із доданим протоколом її конференції, де було прийнято таке рішення, територіальна виборча комісія без прийняття власного рішення пересилає це звернення до політичної партії (абзац третьої частини другої статті 39 Закону).

Звернення територіальної виборчої комісії за підсумками збирання підписів виборів або звернення конференції місцевої організації партії щодо відкликання депутата розглядає вищий керівний орган політичної партії², якому частина сьома статті 41

¹ Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи наголосив на важливості безпосередньої участі громадян у процесі припинення повноважень обраних прямими виборами органів місцевого самоврядування та їх членів (посадових осіб): «Якщо тих, хто уповноважений здійснювати публічну владу, безпосередньо обирає народ, будь-яке їх звільнення також має бути підтримане народом». Див.: Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Recommendation 113(2002)1 on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy). URL: <https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-1/16807191c1>.

² Поняття «вищий керівний орган політичної партії» законодавчо не визначене; статус партійних органів визначається статутами партій, які демонструють різні підходи. Традиційно вищим керівним органом партії вважається з'їзд партії; див., наприклад, статтю 5.1 статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання Батьківщина» (URL: <https://ba.org.ua/statut>), статтю 6.1.1 статуту Політичної партії «Європейська солідарність» (URL: <https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2024/03/statut.pdf>), статтю 6.1 статуту Політичної партії «Голос» (URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/statut/%20Політичної%20Партії%20ГОЛОС%20нова%20редакція-фінал%20-%20clear%20version.pdf>). Водночас стаття 5.3 статуту Політичної партії «Слуга народу» визначає перелік вищих керівних органів партії, до якого, крім з'їзду партії, віднесені Політична рада партії, Національна рада громад та Голова партії; повноваження приймати рішення щодо відкликання депутатів місцевих рад стаття 7.13.17 статуту надає Політичній раді партії (URL: <https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2021/03/Statut.pdf>).

Закону надає нічим не обмежену дискрецію щодо змісту рішення — про відкликання депутата або про відмову у задоволенні «цієї пропозиції» без будь-якого обов'язку оцінки та врахування підстав для ініціативи відкликання (отже, результат збирання підписів виборців про відкликання депутата кваліфікується лише як «пропозиція», а не рішення виборців). Таке рішення є остаточним; територіальна виборча комісія зобов'язана виконати дії, які впливають як наслідки із відповідного рішення вищого керівного органу партії (частина дев'ята статті 41 Закону). Це означає, що вищому керівному органу політичної партії надано **владні повноваження**; оскільки орган партії не є державним органом, це слід розглядати як нетипову ситуацію. Таке владне повноваження керівного органу партії остаточно закріплює імперативний щодо партії характер мандата депутата місцевої ради.

Додаткові сумніви щодо правового характеру відповідних законодавчих положень впливають із того факту, що такі повноваження надані керівному органу партії, який не має жодного предметного стосунку до функціонування територіальної громади, яка уповноважена Конституцією вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через сформовані громадою органи місцевого самоврядування. Слід визнати, що втручання центральних органів політичної партії у формування складу таких органів, а отже, у їхню діяльність, порушує принцип правової та організаційно-кадрової автономії.

Завдання. На підставі аналізу положень статей, віднесених до розділу V Закону «Про статус депутатів місцевих рад», складіть покрокові алгоритми (блок-схеми) двох процедур (повної і скороченої) відкликання депутата місцевої ради (від ініціювання відкликання до реалізації відкликання або припинення процедури відкликання).

Інші складники статусу депутата місцевої ради. Ці складники достатньо повно окреслено Законом «Про статус депутатів місцевих рад»¹. До таких складників слід віднести:

- умови діяльності депутата;
- обсяг правоздатності депутатів;

¹ У загальних рисах умови діяльності депутата місцевої ради окреслено також у статті 49 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

- умови несумісності мандата депутата;
- невідповідальність депутата.

До **умов діяльності** депутатів передусім треба віднести їхні повноправність і рівноправність як членів колегіального органу.

Повноправність депутатів означає, що кожному депутату надається уся повнота правових можливостей брати участь у діяльності ради як колегіального органу — пропонувати питання для розгляду радою, брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції щодо змісту рішень ради, брати участь у вирішенні питань шляхом голосування, претендувати на посади у раді, мати своїх помічників-консультантів, реалізувати інші повноваження депутата ради, визначені законом, в порядку, встановленому регламентом ради.

Винятком у цьому відношенні є обмеження щодо можливості займати посади в раді (секретаря ради громади, голови або заступника голови районної чи обласної ради, голови постійної комісії), встановлене статтею 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» для депутатів, які перебувають на посадах керівника місцевого органу виконавчої влади (місцевої державної адміністрації, її структурного підрозділу, територіального органу центрального органу виконавчої влади) чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва. Зазначимо водночас, що це обмеження, як прямо вказано у Законі, є наслідком умов несумісності, встановлених для відповідних посад, а не для депутатів місцевої ради, які ми розглянемо нижче.

Рівноправність депутатів означає, що немає наперед встановлених додаткових переваг чи перешкод у реалізації депутатських повноважень у раді. Посадові особи ради (секретар ради громади, голова або заступник голови районної, обласної ради, голови комісії) можуть мати додаткові посадові повноваження, спрямовані на забезпечення діяльності ради; однак у частині повноважень, спільних для усіх депутатів, жодних особливостей їх здійснення не повинно бути.

Важливою особливістю діяльності депутатів місцевих рад є те, що вони здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю (стаття 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»), тобто без отримання грошової винагороди за свою діяльність (на «громадських засадах»). Стаття 8 Закону забороняє депутатові приймати будь-які гонорари,

подарунки, отримувати винагороду безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень¹.

Отже, депутати місцевої ради, хоч і є суб'єктами владних повноважень, не можуть вважатися посадовими особами місцевого самоврядування, оскільки не відповідають критеріям такого статусу, визначеним статтею 2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»². Через це на депутатів місцевих рад не поширюється обов'язок складення присяги, встановлений статтею 11 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Здійснення депутатських повноважень на громадських засадах, насамперед участь у пленарних засіданнях ради, засіданнях постійних і тимчасових комісій ради, може вступати у суперечність із здійсненням виробничих чи службових обов'язків за місцем роботи депутата. З огляду на це на час сесії, засідань комісії, здійснення інших депутатських повноважень депутат звільняється від своїх виробничих чи службових обов'язків. Роботодавець, як і усі інші органи влади, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язаний сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їхніх депутатських повноважень. Однак роботодавець не зобов'язаний оплачувати час такого звільнення депутата від виконання обов'язків; через це передбачається відшкодування депутатові середнього заробітку та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

¹ Закон «Про статус депутатів місцевих рад» відносить таку заборону до вимог депутатської етики. Однак зазначені діяння мають ознаки корупційних. Стаття 3 Закону «Про запобігання корупції» відносить депутатів місцевих рад до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону; про це нагадує також стаття 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

² Основний критерій належності до посадових осіб місцевого самоврядування, який не дотриманий у випадку депутатів місцевих рад, полягає в «отриманні заробітної плати за рахунок місцевого бюджету». Зазначимо, що нова редакція Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка має набрати чинності через шість місяців після закінчення дії правового режиму воєнного стану, не містить такого прямого критерію, пов'язуючи посаду в органі місцевого самоврядування з його структурою та штатним розписом; останнє неявно передбачає отримання заробітної плати за виконання обов'язків на такій посаді.

Зазначимо також, що депутати місцевих рад не мають імунітету від звільнення з роботи з ініціативи роботодавця; однак про таке звільнення роботодавець має письмово попередити не менше як за 15 днів не лише депутата, а й відповідну раду.

Закон «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює **обсяг правоздатності депутатів**, визначаючи їхні повноваження в раді та у депутатській діяльності поза радою (насамперед у відносинах із виборцями). Ці повноваження окреслені як «права та обов'язки» депутата, що є недостатньо коректним розрізненням імперативних (безумовно обов'язкових до виконання) та дискреційних (які реалізуються на розсуд депутата) повноважень¹.

Прийнято розрізняти депутатські повноваження, які депутат реалізує у процесі діяльності ради як колегіального органу (повноваження «у раді»), та повноваження депутата «поза радою», у його безпосередніх відносинах із виборцями, а також іншими суб'єктами (органами, підприємствами, установами, закладами, організаціями) на території громади чи в його виборчому окрузі. В обох групах повноважень депутатові належать як імперативні («обов'язки»), так і дискреційні («права») повноваження.

Співвідношення дискреційних та імперативних повноважень, які депутат має «в раді», можна проілюструвати на прикладі основної функції депутата ради: з одного боку, депутат зобов'язаний (імперативне повноваження) брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить; з іншого боку, йому належить «право» (дискреційне повноваження) ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Таким чином, депутат не може бути примушений голосувати при прийнятті того чи іншого конкретного рішення радою (у зв'язку з чим це повноваження позначене як «право»); однак участь у здійсненні основної функції місцевої ради — вирішувати питання місцевого значення — зобов'язує його не надто часто користуватися такою дискрецією й у своїй діяльності керувати-

¹ Дискреційні повноваження, будучи владними, породжують обов'язки у суб'єктів, до яких вони спрямовані, що створює певну аналогію із правами. Однак відповідне повноваження не спрямоване на реалізацію особистих інтересів самого депутата (досягнення певного суспільного блага «для себе»), а на виконання його депутатських повноважень в інтересах громади та виборців; тому його не можна вважати суб'єктивним правом.

ся як загальнодержавними інтересами, так і інтересами територіальної громади та виборців свого виборчого округу, що вимагає участі у голосуванні. Цей приклад ілюструє відмінність правової природи суб'єктивного права і дискреційного повноваження.

Дискреційні повноваження («права») депутата в раді достатньо чітко викладено у статті 19 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»; імперативні повноваження («обов'язки»), встановлені статтею 18, істотно обмежують дискрецію депутата у користуванні цими «правами».

Дещо ширше описано депутатські повноваження, пов'язані з діяльністю «поза радою». До них належать як імперативні повноваження (підтримка зв'язків з виборцями, зокрема регулярне проведення прийому виборців, звітування перед ними про здійснення своїх повноважень, про діяльність ради та про виконання доручень виборців), так і дискреційні, зокрема: повноваження на депутатський запит, депутатське звернення, депутатське запитання; на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів влади, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради; повноваження вимагати усунення порушень законності і відновлення правопорядку у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності, звертатися до відповідних місцевих органів влади та їх посадових осіб, правоохоронних і контрольних органів та їх керівників із вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

Повноваження депутата «поза радою» найчастіше реалізуються з використанням інститутів депутатського запиту, депутатського звернення та депутатського запитання, перші два з яких подібні до відповідних повноважень народних депутатів України, відомих із курсу конституційного права¹.

Депутатський запит — це вимога, адресована будь-якому органу влади (відповідній посадовій особі) чи керівнику підприємства, установи, закладу, організації, розташованих або зареєстрованих на території юрисдикції місцевої ради, з будь-якого питання, віднесеного до компетенції відповідної ради. Депутат-

¹ Див., наприклад: Конституційне право України: підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2010. С. 289–290.

ський запит оголошується на пленарному засіданні ради і, відповідно до статті 21 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», він має отримати підтримку ради. Форма такої підтримки законодавчо безпосередньо не встановлена; однак, як волевиявлення ради, ця підтримка повинна здійснюватися шляхом прийняття радою рішення. Законодавство не встановлює особливих вимог щодо способу прийняття рішення про підтримку депутатського запиту; тому слід вважати, що таке рішення, за загальним правилом, приймається більшістю голосів депутатів від складу ради¹. Відповідно до способу скерування запиту, відповідь на запит його адресат надає раді як органу. Зазначимо, що необхідність рішення ради для скерування депутатського запиту адресатові істотно обмежує реалізацію цього індивідуального повноваження депутата і ще раз підкреслює його відмінність від класичного суб'єктивного права.

Депутатське звернення — подібна вимога депутата, що стосується питань, пов'язаних із його депутатською діяльністю (найчастіше стосовно проблем, з якими звернулися до депутата виборці), звернута до органу влади (його посадової особи), керівника підприємства, установи, закладу, організації, розташованих або зареєстрованих на території юрисдикції місцевої ради. Депутатське звернення вимагає в адресата здійснити певні дії, вжити заходів або дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до його компетенції. Принципова відмінність депутатського звернення (порівняно з депутатським запитом) полягає у його повністю індивідуальному характері: депутатське звернення не потребує оголошення на сесії ради чи підтримки ради; письмову відповідь адресат звернення надає безпосередньо депутатові.

Депутатське запитання — це форма індивідуального звернення депутата щодо одержання інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. По суті це посилене (з урахуванням статусу депутата) форма звернення щодо доступу до інформації з питання, пов'язаного з депутатською діяльністю (як у раді, так і поза нею).

¹ Таке положення міститься, наприклад, у статті 30 регламенту Тернопільської міської ради (URL: <https://ternopilcity.gov.ua/sesiya/rishennya-sesii/43984.html>); у статті 7.4 регламенту Вінницької міської ради (URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2024/N%2450%2023-08-2024.pdf>).

Умови несумісності. Ці умови для депутата місцевої ради (депутатського мандата) достатньо м'які, оскільки депутат не є посадовою особою місцевого самоврядування і здійснює свої повноваження на громадських засадах. Загальною умовою несумісності є заборона мати інший представницький мандат. Цим положенням реалізовано правову позицію Конституційного Суду України щодо тлумачення статті 38 Конституції:

«...громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування..., а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови»¹.

Вимоги несумісності посилюються для депутатів, обраних на посади у відповідній раді, тобто посадових осіб ради — секретаря ради громади, голови чи заступника голови районної, обласної районної у місті ради); вони аналогічні до вимог несумісності мандата голови громади, і на його прикладі розглянемо їх пізніше.

Спеціальну вимогу несумісності для депутата ради громади встановлено частиною дев'ятою статті 52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» депутат ради не може бути членом виконавчого комітету ради (крім секретаря ради, який входить до складу виконкому *ex officio*). Така вимога має наслідком заборону депутатам займати посади, зокрема, заступників голови громади з питань діяльності виконавчих органів, оскільки вони також є членами виконавчого комітету в силу закону (частина третя статті 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також інших посад, якщо такі особи введені до складу виконкому рішенням відповідної ради.

Невідповідальність депутата місцевої ради. Конституційне право знає різні форми невідповідальності членів представницьких органів, які вважаються елементами статусу депутата — гарантіями вільної депутатської діяльності. Сильна форма невідповідальності — депутатський імунітет («недоторканність»), — як правило, має форму ускладненої процедури при-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, пункт 1 мотивувальної частини.

тягнення депутата до кримінальної відповідальності (лише за згодою відповідного представницького органу). Слаба форма невідповідальності — депутатський *індемнітет* — означає, що депутат не несе відповідальності за своє голосування і за висловлювання під час участі в роботі представницького органу¹. Ці форми найбільш розвинуті в рамках статусу членів парламентів; стосовно депутатів органів місцевого самоврядування вони можуть застосовуватися в обмеженому обсязі.

Статус депутатів місцевих рад в Україні, встановлений Законом «Про статус депутатів місцевих рад», не передбачає надання їм депутатської недоторканності² (імунітету). Стаття 31 зазначеного Закону встановлює лише мінімальні обмеження щодо процедури притягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності. Зокрема, повідомити депутата про підозру у вчиненні кримінального правопорушення можуть лише Генеральний прокурор, заступник Генерального прокурора, керівник відповідної обласної прокуратури. Відповідна місцева рада має бути повідомлена про підозру щодо депутата та про застосування до депутата судом запобіжного заходу не пізніше наступного дня від повідомлення (застосування); отже, зазначені дії мають публічний характер.

Частина четверта статті 30 цього Закону встановлює обмежений депутатський індемнітет:

«Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Така формула близька до положення статті 80 Конституції стосовно індемнітету народних депутатів України, однак не містить невідповідальності депутата за зміст його голосування при прийнятті рішень ради. Зауважимо, що в загальних рисах невідповідальність за факт і зміст голосування впливає із тлумачення голосування депутата як реалізації його «права» (дискреційного повноваження); проте таке розуміння не виключає відповідальності за зловживання таким «правом» (наприклад,

¹ Див., наприклад: Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : академічний курс. 4-те вид. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 231–232.

² У 2007 році в Україні було здійснено спробу надати недоторканність депутатам місцевих рад; однак такі зміни до законодавства фахівці та суспільство сприйняли негативно, і досить швидко цю норму було скасовано.

голосування за відверто неконституційне чи незаконне рішення). Тим не менше депутатський індемнітет вважається гарантією вільного волевиявлення депутата при прийнятті рішень радою¹.

Традиційна формула депутатського індемнітету використовує категорії «образа» і «наклеп», які на цей час вилучено з юридичного понятійного апарату. Ці поняття було запроваджено свого часу Кримінальним кодексом 1960 року²; з прийняттям чинного Кримінального кодексу України 2001 року відповідні явища було декриміналізовано. Тепер подібні ситуації розглядаються як цивільно-правовий делікт — порушення честі й гідності особи, судовий захист яких передбачено статтею 297 Цивільного кодексу України. Отже, депутатська невідповідальність (у тому числі індемнітет) не поширюється на цивільно-правові делікти, і депутат може бути відповідачем у цивільних справах про захист честі і гідності інших суб'єктів, яким він завдав шкоду своїми публічними висловлюваннями у раді чи її органах, а тим більше в інших публічних виступах.

Депутати місцевих рад не мають додаткових соціальних гарантій (пільг чи привілеїв), за винятком права безплатного проїзду на території відповідної ради на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі (стаття 34 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

Свого часу законодавство про статус депутатів місцевих рад передбачало певний додатковий захист трудових прав депутатів шляхом заборони звільнення їх із роботи (посади) чи пониження в посаді без надання згоди відповідною радою. Однак Конституційний Суд України оцінив ці повноваження місцевих рад як такі, що виходять за своїм змістом за межі «питань місце-

¹ Див., наприклад: Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Скіф; КНТ, 2008. С. 118.

² У тогочасному розумінні юридичний зміст терміна «образа» полягав в умисному приниженні честі та гідності особи в непристойній формі; «наклепом» вважалося поширення завідомо неправдивих вигадок про начебто вчинений певною особою протиправний або аморальний вчинок чи інших неправдивих відомостей, які ганьблять особу. Відповідно до чинного законодавства, ці формулювання не розглядаються як юридичні дефініції.

вого значення», які визначають сферу компетенції місцевого самоврядування, і надають повноваження місцевим радам здійснювати попередню перевірку законності дій адміністрації чи власника підприємства, установи, організації, де працює депутат, що по суті означає надання місцевій раді окремих повноважень суду. На підставі цих аргументів Конституційний Суд України визнав відповідні законодавчі положення неконституційними¹. З часу прийняття цього рішення Конституційного Суду додатковий (порівняно із загальним порядком) захист трудових прав депутатів не встановлюється; Закон лише вимагає попереднього повідомлення роботодавцем відповідної місцевої ради про майбутнє звільнення депутата з роботи (частина третя статті 33 Закону).

Завдання. Оцініть аргументи Конституційного Суду України у цитованому рішенні. Чи Ви б могли навести інші аргументи на користь додаткового захисту трудових прав депутатів місцевих рад?

Умови втрати мандата (дострокового припинення повноважень) депутатом місцевої ради розглянемо пізніше.

Статус голови громади. Голова громади (сільський, селищний, міський голова) є виборною посадовою особою місцевого самоврядування. Виборність голови громади визначає певну подібність його статусу до статусу депутата місцевої ради; однак статус посадової особи має наслідком їх принципові відмінності. З урахуванням цього статус голови громади врегульовано Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» з урахуванням у встановлених випадках аналогії зі статусом депутата місцевої ради.

Як уже зазначалося, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає статус голови громади як головної посадової особи місцевого самоврядування громади. У цій ролі голова громади представляє територіальну громаду, раду громади та її виконавчий комітет у зовнішніх відносинах (пункт 14 частини четвертої статті 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Основні характеристики статусу голови громади як головної посадової особи пов'язані з його відносинами в рамках системи місцевого самоврядування громади з її іншими складниками.

¹ Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 року у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад.

У відносинах із громадою голова громади є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед нею. У рамках підзвітності голова не рідше ніж один раз на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Через такі звіти, а також в інших формах учасницької демократії громада здійснює публічний контроль діяльності голови громади як з позиції правомірності, так і ефективності здійснення ним своїх повноважень. Відповідальність голови перед громадою у формі дострокового припинення його повноважень розглянемо пізніше.

Відносини голови громади з відповідною місцевою радою, обсяг їхнього взаємного впливу ми розглянули раніше.

Завдання. Охарактеризуйте коротко зміст повноважень голови громади у відносинах із радою громади.

Голова громади очолює виконавчий комітет ради і через нього усю систему виконавчих органів ради. Певна специфіка статусу голови громади пов'язана з наявністю у виконавчих органів ради делегованих повноважень; через це в частині здійснення таких повноважень голова громади також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади (точніше, підлягає нагляду з боку цих органів).

У межах своїх повноважень голова громади видає правові акти — розпорядження, обов'язкові до виконання в межах території громади. Опис сфери повноважень голови громади, що міститься у частині четвертій статті 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», дає можливість стверджувати, що голова громади не уповноважений видавати нормативні акти; отже, розпорядження голови громади є актами індивідуальної дії та забезпечують здійснення компетенційних управлінських, організаційних (у тому числі кадрових) і контрольних повноважень.

Мандат голови громади. Подібність статусів голови громади і депутата місцевої ради знаходить свій вияв у тому, що голова громади має *представницький мандат*. Як ствердив Конституційний Суд України, аналізуючи особливості статусу міського голови¹,

¹ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, абзац другий пункту 3 мотивувальної частини.

«...термін “представницький мандат” обов’язково пов’язаний з обранням особи на посаду, зокрема, народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, в тому числі виступати від імені виборців... Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста».

Це дає можливість ставити питання про природу представницького мандата голови громади.

Хоча ознаки, які розрізняють імперативний (щодо виборців) і вільний мандат, у випадку голови громади не виражені чітко, тим не менше імперативний щодо громади характер мандата голови є загальноновизнаним. Аргументами на користь цього є вже згадані підзвітність і підконтрольність голови перед громадою, яка його обирає і яку він представляє; таке становище голови передбачає можливість (хоча прямо не вказану нормативно) жителів громади подавати голові громади свої пропозиції («доручення») щодо вирішення проблем місцевого значення, про стан виконання яких голова звітує перед громадою.

Остаточним аргументом на користь імперативного щодо громади мандата голови є наявність повноваження громади достроково припинити повноваження голови громади шляхом місцевого референдуму (частини третя, четверта статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), що по суті визначає процедуру відкликання голови громадою¹. Хоча застосування інституту референдуму для вирішення кадрових питань (крім вираження недовіри) не є типовим і не відповідає природі місцевого референдуму як способу безпосереднього зміс-

¹ Венеційська комісія проаналізувала практику відкликання мерів у низці держав Європи і Латинської Америки. У підсумку Комісія дійшла висновку, що «відкликання мерів можна розглядати як прийнятний, хоча й винятковий, демократичний інструмент лише тоді, коли його передбачено в національному або регіональному законодавстві, якщо воно врегульоване дуже уважно та поєднується з адекватними й ефективними процедурними гарантіями запобігання зловживання ним». Див.: Venice Commission. Report on the recall of mayors and local elected representatives (CDL-AD(2019)011rev), § 122. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).

товного вирішення громадою питань місцевого значення, за своєю процедурною формою відкликання аналогічне процедурі референдуму¹.

Однак останнім часом мандат голови громади отримав деякі додаткові риси внаслідок запровадження альтернативної процедури відкликання «за народною ініціативою», яка цілком аналогічна розглянутій вище процедурі щодо депутатів (встановленій Законом «Про статус депутатів місцевих рад») з окремими особливостями, визначеними частинами шостою–десятою статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Як і щодо депутатів, завершення процедури (суб'єкт прийняття остаточного рішення про відкликання) залежить від способу висування кандидата на виборах.

У випадку самовисування (обрання голови як «незалежного» кандидата) остаточне рішення за поданням територіальної виборчої комісії приймає *рада громади*. Важливо наголосити, що, на відміну від прямого (ініційованого депутатами ради) рішення про дострокове припинення повноважень голови, яке приймається кваліфікованою більшістю голосів (не менше ніж дві третини загального складу ради), у випадку відкликання «за народною ініціативою» для прийняття рішення ради достатньо звичайної більшості голосів (більше ніж половина загального складу ради). Звичайно, таку процедуру відкликання голови громади, незважаючи на її назву, не можна вважати класичним відкликанням громадою: на відміну від згаданого вище відкликання «шляхом місцевого референдуму», голосування виборців — жителів громади у цьому випадку відбувається не таємно, а шляхом збирання підписів (по суті, маємо справу з поіменним голосуванням), а результат такого «голосування» має не вирішальний, а лише рекомендаційний характер для місцевої ради, яка юридично не зв'язана результатом збору підписів і може прийняти будь-яке рішення.

У випадку партійного висування кандидата, обраного на виборах головою громади, мандат голови, як і розглянутий вище мандат депутата місцевої ради, набуває усіх ознак партійного імперативного мандата.

¹ Брак чинного законодавчого регулювання місцевих референдумів в Україні, про який уже йшла мова вище, блокує практичне застосування цієї процедури.

Завдання. На підставі аналізу положень статей, віднесених до розділу V Закону «Про статус депутатів місцевих рад», з урахуванням відповідних положень статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» складіть покрокові алгоритми (блок-схеми) двох процедур (повної та скороченої) відкриття голови громади (від ініціювання відкриття до реалізації відкриття або припинення процедури відкриття) окремо для випадків двох різних способів висування кандидата на виборах.

Інші складники статусу голови громади. Відповідно до частини п'ятої статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»,

«На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом».

Цей припис означає певну подібність статусу голови громади як носія представницького мандата до статусу депутата ради; однак така подібність істотно обмежена відмінностями, прямо встановленими Законом.

Серед елементів подібності зазначених статусів насамперед можна вказати на однакові **умови невідповідальності** голови, зокрема стосовно індемнітету — з огляду на те, що голова громади бере участь у засіданнях ради на умовах рівноправної з депутатами участі в обговоренні та в голосуванні при прийнятті радою рішень.

Суттєві особливості статусу голови громади (порівняно зі статусом депутата) пов'язані з тим, що сільський, селищний, міський голова є виборною посадовою особою (службовцем) місцевого самоврядування і, отже, перебуває з громадою у трудових правовідносинах. Тому в статусі голови громади тісно переплетені вимоги до представницького мандата і до посади, яку він займає.

Служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби; як уже зазначалося, правовідносини служби регулюються спеціальним Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» і лише субсидіарно (в частині, не врегульованій спеціальним законом) — загальним трудовим законодавством (Кодексом законів про працю). Оскільки посада голови громади посідає особливе місце в рамках цього виду публічної служби, окремі особливості посадового статусу голови

громади регулюються також Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Насамперед слід звернути увагу на **умови несумісності** посади голови громади з іншими видами діяльності. Оскільки повноваження голови громади здійснюються не на громадських засадах (як у депутатів місцевих рад), а на засадах професійної служби, умови несумісності у цьому випадку значно ширші; їх встановлено частиною четвертою статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

По-перше, голова громади не може мати іншого представницького мандата. Це відповідає вже цитованій раніше правовій позиції Конституційного Суду України, відповідно до якої громадянин України має право вільно балотуватися на будь-яких виборах, однак «реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови»¹.

Деякі положення, метою яких є запобігання отримання громадянином кількох представницьких мандатів одночасно, містяться у Виборчому кодексі України. Зокрема, пункт 3 частини першої статті 224 Кодексу передбачає зобов'язання кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови у разі обрання скласти інший наявний у нього представницький мандат. Частина перша статті 283 Кодексу встановлює передумовою реєстрації обраного голови громади надання копії зареєстрованої заяви про припинення дії іншого мандата, поданої до відповідного представницького органу.

По-друге, голові громади заборонено суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту). Ця вимога містить декілька складників.

Заборона суміщення службової діяльності з іншою посадою є природною для публічної служби взагалі і впливає з визнання неможливості повноцінно виконувати службові обов'язки на двох посадах одночасно. Крім того, стосовно посад, служба на

¹ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, пункт 1 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини.

яких є оплачуваною, така заборона суміщення службової діяльності з іншою посадою поглинається загальною забороною «займатися іншою оплачуваною діяльністю».

Передбачені цитованим положенням винятки пов'язані із суспільною потребою використовувати інтелектуальний, творчий чи інший потенціал особи у відповідних сферах діяльності. Наприклад, дозволяється викладацька діяльність службової особи (у тому числі голови громади) у навчальних закладах на посадах педагогічних і науково-педагогічних працівників (викладач, доцент, професор), однак не на посадах адміністративного характеру (ректор, проректор, директор, декан, завідувач кафедри). Для голови громади, який займає виборну посаду протягом обмеженого строку, дозвіл продовжувати таку діяльність під час перебування на посаді забезпечує, зокрема, можливість після закінчення строку перебування на виборній посаді повернутися до попередньої професійної діяльності.

Наголосимо, що заборону суміщення посади голови громади з іншою діяльністю (разом із цим самим винятком) передбачено також пунктом 1 частини першої статті 25 Закону «Про запобігання корупції», вимоги якого, відповідно до частини першої статті 3 цього Закону, поширюються на сільських, селищних, міських голів.

Особливістю умови несумісності стосовно голови громади є поширення заборони займати посади, діяльність на яких здійснюється на громадських засадах (безоплатно). Таке формулювання, з одного боку, перекриває можливу «лазімку», коли голова громади займає посаду, відмовляючись від оплати за відповідну діяльність (наприклад, безоплатне завідування кафедрою). З іншого боку, така заборона означає неможливість для голови громади займати керівні посади (як правило, безоплатні) в об'єднаннях громадян — політичних партіях чи громадських організаціях. Останнє обмеження має за мету, з одного боку, забезпечувати певний рівень політичної неупередженості голови громади¹, а з іншого — сприяє уникненню конфлікту інтересів

¹ Вимога політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування відсутня у чинному Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року. Однак така вимога міститься у статті 12 нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 року, який має набрати чинності через шість місяців після припинення або скасування воєнного стану. Питання про сумісність такої вимоги щодо голови громади з імперативним партійним мандатом залишається нез'ясованим.

(тобто можливому або реальному впливу на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання своїх повноважень¹) при розгляді питань, які піднімає громадськість.

По-третє, голові громади заборонено займатися підприємницькою діяльністю. Ця вимога важлива насамперед із погляду перешкод для корупційних діянь. Саме тому запобіжники щодо майбутньої підприємницької діяльності передбачено вже на етапі балотування на виборах поряд із заборонаю мати інший представницький мандат. Підприємницька діяльність тісно пов'язана з реалізацією конституційного права власності не лише на матеріальні об'єкти, а й на корпоративні права, і такої власності не можна примусово позбавити, крім особливих випадків, до яких обрання на посаду не може належати. Тому Виборчий кодекс України у пункті 3 частини першої статті 224 передбачає зобов'язання кандидата на посаду голови громади у разі обрання протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів передати належні йому підприємства чи корпоративні права в управління іншій особі. При цьому абзац третьої частини першої статті 36 Закону «Про запобігання корупції» забороняє передавати такі підприємства та корпоративні права на користь членів сім'ї.

Поширення на статус сільського, селищного, міського голови громади положень Закону «Про статус депутатів місцевих рад» означає, що до голови громади застосовна стаття 33 цього Закону, яка визначає трудові гарантії для виборних осіб, які займають посади у місцевому самоврядуванні. Ці гарантії пов'язані насамперед з тимчасовістю зайняття виборних посад і спрямовані на забезпечення умов для повернення після закінчення строку повноважень до попередньої діяльності (роботи), здійснюваної до обрання на посаду.

Зокрема, такій особі після закінчення повноважень на виборній посаді повинна надаватися попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою такої особи, на іншому підприємстві, в установі, організації. Можливість такого повернення на попередню посаду або роботу забезпечується приписом абзацу другого частини першої статті 33 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»,

¹ Див. статтю 1 Закону «Про запобігання корупції».

відповідно до якого з працівником, якого прийнято на роботу (посаду), що її виконував (займав) працівник, обраний на виборну посаду, укладається строковий трудовий договір; цей договір розривається у разі повернення депутата місцевої ради на роботу. Така можливість повернення на попередню посаду чи роботу для виборної посадової особи зберігається протягом трьох місяців із дня припинення повноважень на виборній посаді.

Статус секретаря ради. Посада секретаря ради важлива у системі місцевого самоврядування громади, оскільки, як ми вже знаємо, секретар ради уповноважений виконувати повноваження голови громади за його відсутності.

Секретар ради громади є посадовою особою ради (службовцем місцевого самоврядування), тобто працює в раді на постійній основі, і водночас *депутатом* ради. За своїм становищем він займає проміжну позицію між головою громади та депутатським корпусом ради, сприяючи їх функціональній і політичній взаємодії. Тому для характеристики статусу секретаря ради важливу роль відіграє процедура обрання секретаря ради (частина перша статті 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Секретар ради обирається на посаду радою із-поміж депутатів цієї ради; отже, секретар ради є депутатом ради з усіма його повноваженнями. Внаслідок цього у разі дострокового припинення повноважень секретаря ради за рішенням ради, що можливо за наявності певних підстав, мандат і повноваження депутата ради за цією особою зберігаються.

Секретар ради обирається радою громади на першій сесії ради. У разі дострокового припинення повноважень секретаря ради нові вибори секретаря ради повинні відбутися на першій черговій сесії ради, наступній після сесії, на якій було достроково припинено повноваження попередньо секретаря ради. Однак якщо з якихось причин таке обрання не відбулося, рада повинна забезпечити якнайшвидше обрання секретаря ради на подальших сесіях.

Повноваження пропонувати кандидатуру секретаря ради належить у першу чергу голові громади; такий пріоритет спричинений потребою не лише функціональної, а й особистої (психологічної) сумісності цих двох посадових осіб, спільна діяльність яких повинна бути спрямована на забезпечення організованої системної роботи ради.

Однак на практиці кандидатура, запропонована головою громади, не завжди знаходить підтримку в раді. Можливі також інші випадки, коли голова не вносить (не здатний внести) кандидатуру на посаду секретаря ради. Тому частина перша статті 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає випадки, коли пропозицію кандидатури на посаду секретаря ради можуть вносити депутати ради. До таких випадків належать:

- 1) якщо посада голови громади на час виникнення потреби обрання секретаря ради вакантна; така ситуація може скласти-ся під час першої сесії ради, якщо на цей час результати виборів голови громади ще не встановлено, або в подальшому, якщо повноваження секретаря ради достроково припиняються у період після дострокового припинення повноважень голови громади до завершення позачергових виборів голови;
- 2) якщо голова громади протягом 30 днів після проведення першої сесії ради чи на першій наступній сесії після дострокового припинення повноважень секретаря не вніс нової кандидатури на посаду секретаря ради (бездіяльність голови);
- 3) якщо кандидатура, запропонована головою громади, не отримала необхідної підтримки депутатів при голосуванні.

У зазначених випадках кандидатуру, яка претендує на посаду секретаря ради, вносять депутати ради у кількості, *не меншій від половини складу ради*. Така кількість депутатів, які узгодили між собою кандидатуру секретаря ради, практично гарантує його обрання при голосуванні. Однак якщо трапиться так, що і ця кандидатура з якихось причин не отримує підтримки більшості депутатів, наступну кандидатуру знову пропонує голова громади.

Відхилення радою кандидатури на посаду секретаря ради, внесеної головою громади, та механізм внесення альтернативної кандидатури депутатами ради, який практично гарантує обрання, достатньо ймовірно матиме наслідком конфлікт у відносинах між головою громади і секретарем ради і, опосередковано, між радою і головою громади. Можливість такого конфлікту, по суті передбачена встановленою Законом процедурою, повинна стимулювати голову громади шукати компромісну кандидатуру на посаду секретаря ради.

Обрання секретаря ради (як і вирішення інших кадрових питань) здійснюється шляхом *таємного голосування* депутатів ради на сесії ради звичайною більшістю голосів (більшістю від складу ради).

Вибори секретаря ради подібні до загальних виборів, хоча здійснюються обмеженим колом: право голосу при обранні секретаря ради мають усі депутати ради і голова громади, який має право голосу при прийнятті усіх рішень ради. Кожен депутат має рівне право балотуватися на цих виборах (претендувати на посаду); однак самовисування у цьому випадку не передбачене: право висувати кандидатів ми вже розглянули. Очевидно, що кандидатура, яка балотується (щодо якої проводиться голосування ради), не може бути висунута без її власної згоди; можливість бути обраним на посаду секретаря слід розглядати, у повній аналогії до прав кандидатів на загальних виборах, не як право, а як законний інтерес такої особи.

Наведені міркування ставлять проблему належної поведінки кандидата на посаду секретаря ради (який є депутатом ради) при голосуванні щодо його кандидатури. Частина друга статті 35¹ Закону «Про запобігання корупції» встановлює, що у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, яка входить до складу колегіального органу (зокрема, у депутата ради), така особа не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Як реальний, так і потенційний конфлікт інтересів пов'язується з наявністю в особи приватного інтересу, який впливає або може вплинути, зокрема, на прийняття такою особою рішення (стаття 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Завдання. Проаналізуйте природу законного інтересу (чи він є приватним) депутата, який балотується на посаду секретаря ради, і у підсумку аналізу з урахуванням повноважень депутата ради та таємного способу голосування визначте, чи може такий депутат брати участь у голосуванні щодо свого обрання, чи він повинен утриматися від такої участі.

Отже, статус секретаря ради має елементи, характерні для статусів і депутата ради, і посадової особи місцевого самоврядування. Зокрема, крім своїх посадових повноважень у раді, секретар ради має усі повноваження (імперативні та дискреційні) депутата ради як у раді, так і поза нею. Водночас на нього як на посадову особу поширюються умови несумісності та інші обмеження, розглянуті вище у випадку голови громади, зокрема щодо заборони займатися іншою діяльністю (частина друга статті 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», частина перша статті 25 Закону «Про запобігання корупції»).

Статус, у якому поєднуються елементи статусів депутата і посадової особи місцевого самоврядування, аналогічно до статусу секретаря ради громади, мають також голови районних, районних у місті та обласних рад та їх заступники (статті 55, 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім того, відповідно до частини третьої статті 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», в обласних радах, а також Київській і Севастопольській міських радах за їх окремим рішенням депутат відповідної ради, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі (тобто бути посадовою особою ради). На цих посадових осіб поширюються обмеження, аналогічні до обмежень, встановлених для секретаря ради громади (частина друга статті 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Окремі відмінності у винятках із такої заборони, викладених у різних законах (наприклад, щодо суддівської практики із спорту), хоча й становлять певний інтерес, можуть пояснюватися різним часом прийняття зазначених положень у чинних редакціях.

Виконавчий комітет ради та особливості статусу його членів. Ми вже знаємо, що виконавчий комітет ради належить до системи місцевого самоврядування громади і є колегіальним виконавчим органом ради громади, якій він підконтрольний і підзвітний. Виконавчий комітет (виконком) очолює голова громади, який керує його діяльністю. Оскільки виконавчим органом місцевого самоврядування надаються окремі повноваження, характерні для виконавчої влади держави (делеговані повноваження), в частині здійснення таких повноважень виконком підконтрольний також відповідним органам виконавчої влади (чи, точніше, як і у випадку голови громади, підлягає нагляду з боку цих органів).

Відповідно до частини першої статті 52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчий комітет ради уповноважений розглядати будь-які питання, віднесені законом до повноважень виконавчих органів ради. До основних повноважень виконавчого комітету належить попередня підготовка проектів найважливіших актів ради (наприклад, проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку громади, інших цільових програм, проекти місцевого бюджету та змін до нього), а також координація та контроль діяльності функціональних і галузевих виконавчих органів ради (департаментів, управлінь,

відділів), у тому числі контроль їхніх рішень, а також діяльності підприємств, закладів, установ, організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади. Отже, повноваження виконавчого комітету належать до компетенційних управлінських, організаційних (у тому числі кадрових) та контрольних, але не до нормотворчих повноважень.

Виконавчий комітет, як колегіальний орган, розглядає питання і приймає рішення на своїх засіданнях, які є основною формою його роботи. У загальних рисах процедуру його роботи визначено статтею 53 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Засідання виконкому скликає голова громади, а в разі вакантності цієї посади — особа, яка здійснює повноваження голови, — секретар ради. За тимчасової відсутності голови громади засідання виконкому скликає заступник голови громади з питань діяльності виконавчих органів ради (один із заступників за дорученням голови, якщо таких заступників більше одного). Засідання виконавчого комітету скликають за потреби, але не рідше ніж один раз на місяць.

Засідання виконкому є повноважним, якщо у ньому беруть участь члени виконавчого комітету у кількості, більшій від половини його кількісного складу на день проведення засідання. Виконавчий комітет приймає рішення шляхом відкритого голосування; рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від складу виконкому.

Голова громади, який очолює виконком і керує його роботою, має істотний вплив на зміст рішень, які приймає виконавчий комітет. У разі незгоди голови громади з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та винести відповідне питання на розгляд ради; однак він не має повноваження одноосібно скасовувати рішення виконавчого комітету.

Засади формування складу виконавчого комітету ради громади визначено статтею 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Кількісний склад виконавчого комітету законом не регулюється; його затверджує рада громади за пропозицією голови громади (це один із проявів організаційно-кадрової автономії самоврядування).

Формування персонального складу виконкому, що також належить до виключних повноважень ради (пункт 3 частини першої статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»),

має певні особливості, пов'язані з тим, що деякі посадові особи місцевого самоврядування громади є членами виконкому ради *ex officio*: до складу виконкому обов'язково входять голова громади, який його очолює, та секретар ради, який за певних умов може здійснювати повноваження голови громади; крім того, до складу виконкому за посадою входять усі заступники голови громади з питань діяльності виконавчих органів ради (яких може бути, за рішенням ради, більше ніж один), а також керуючий справами (секретар) виконавчого комітету — посадова особа, яка організаційно забезпечує діяльність виконкому та веде його документацію. Таким чином, при затвердженні персонального складу виконкому рада не може відмовитися ввести зазначених посадових осіб до складу виконавчого комітету.

До складу виконавчого комітету за рішенням ради можуть також входити інші особи, запропоновані головою громади. Такими особами можуть бути керівники окремих функціонально важливих виконавчих органів ради (наприклад, начальники управління економіки чи управління фінансів), а також особи «зі сторони», які не належать до системи місцевого самоврядування, а представляють окремих суб'єктів підприємницької діяльності, що чинять істотний вплив на економіку громади, або які є впливовими громадськими (суспільними) авторитетами у громаді, якщо їх участь у роботі виконкому не обмежена їхніми умовами несумісності. При цьому слід мати на увазі, що «член виконавчого комітету», подібно до депутата місцевої ради, не є посадою в системі місцевого самоврядування; отже, повноваження члена виконкому здійснюються на громадських засадах (безоплатно). Водночас, як уже зазначалося, до складу виконавчого комітету ради не можуть входити депутати цієї ради (за винятком секретаря ради).

Рада громади може у будь-який момент змінити персональний склад виконавчого комітету з власної ініціативи або на пропозицію голови громади, ввівши до складу виконкому нових осіб або вилучивши окремих членів виконкому з його складу. Однак таке рішення не може стосуватися посадових осіб, які входять до складу виконкому *ex officio*; вивести їх зі складу виконавчого комітету можна лише шляхом звільнення з посади.

Поняття **юридичної відповідальності** добре відоме з теорії права. Проте існують різні визначення цієї достатньо загальної категорії.

Запитання. Що, на Вашу думку, означає поняття «юридична відповідальність»?

Юридична відповідальність пов'язується з настанням негативних («несприятливих») наслідків для суб'єкта, який вчинив протиправне діяння (дію або бездіяльність), внаслідок заходів, примусово застосованих уповноваженим органом (посадовою особою).

Запитання. Що таке «негативні наслідки» у разі притягнення до юридичної відповідальності?

Відновлення правового становища, яке існувало до вчинення правопорушення (*реституція*), у тому числі відновлення суб'єктивного права потерпілої сторони, не може вважатися притягненням до відповідальності.

Юридична відповідальність передбачає санкцію — захід, який застосовується до суб'єкта-правопорушника і полягає у позбавленні його певних прав, повноважень, привілеїв чи інших благ, які йому законно належать, як покарання за правопорушення.

Юридична відповідальність настає за наявності відповідних підстав. Принцип юридичної визначеності вимагає, щоб негативні наслідки не могли настати для відповідного суб'єкта «неочікувано» чи застосовані свавільно; іншими словами, підстави для юридичної відповідальності повинні бути чітко встановлені законом (пункт 22 частини першої статті 92 Консти-

туції¹). Нормативною підставою відповідальності є наявність припису закону, який визначає протиправність певних діянь і можливість настання юридичної відповідальності у разі вчинення такого діяння. Фактичною підставою відповідальності є наявність факту правопорушення, тобто факту вчинення протиправного діяння, передбаченого нормами права².

Характер правопорушень і відповідні санкції істотно залежать від статусу суб'єкта (сфери правовідносин, у яких реалізується статус), в якому здійснено правопорушення. При цьому слід пам'ятати, що один і той самий суб'єкт (у першу чергу людина-індивід), беручи участь у різних правовідносинах, може мати різні статуси.

В рамках курсу муніципального права ми будемо розглядати відповідальність суб'єктів муніципального права, які наділені владними повноваженнями. Такими суб'єктами передусім є депутати місцевих рад і посадові особи місцевого самоврядування, а також колегіальні органи місцевого самоврядування, зокрема місцева рада як суб'єкт прийняття владних рішень. Однак при цьому слід підкреслити, що юридична відповідальність у сфері муніципальних правовідносин є відповідальністю не тільки перед громадою (хоча така відповідальність існує), а й перед державою. Хоча підстави відповідальності лежать у сфері муніципального права, притягнення до відповідальності часто здійснюється за допомогою механізмів і процедур, регулювання яких виходить за межі муніципального права.

Відповідно до принципу підзаконності місцевого самоврядування, встановленого, зокрема, частиною другою статті 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

¹ Конституційний Суд України, надаючи тлумачення цьому конституційному положенню, наголосив, що Конституція заборонила встановлювати підстави юридичної відповідальності підзаконними актами; такі підстави мають бути визначені законодавцем. Див.: Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року у справі про відповідальність юридичних осіб, абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 303.

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому для суб'єктів владних повноважень у сфері муніципальних правовідносин — депутатів, посадових осіб, колегіальних органів — підставою для юридичної відповідальності є невиконання, неналежне виконання встановлених законом повноважень або перевищення повноважень (вчинення діянь поза встановленими законом межами повноважень).

Запитання. Які види юридичної відповідальності Ви знаєте?

Види юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Традиційно види юридичної відповідальності визначають відповідно до галузей права¹. Конституційний Суд України у цитованому рішенні 2001 року визнав, що «загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну», хоча не вказав, з якою галуззю права пов'язана дисциплінарна відповідальність.

Сьогодні такий підхід до класифікації видів відповідальності вважається дещо застарілим. Більш доцільно класифікувати юридичну відповідальність за правовою природою підстав її настання з урахуванням відмінності між публічним і приватним правом² або, на більш інструментальному рівні, за способом притягнення до відповідальності та видами санкцій. Однак зазначені критерії, тим не менше, мають наслідком майже той самий традиційний перелік видів юридичної відповідальності. Розглянемо коротко їх особливості у контексті муніципального права.

Кримінальна й адміністративна відповідальність. На інструментальному рівні, тобто за способом (процедурою) притягнення до відповідальності, ці два види юридичної відповідальності відрізняються; підстави та порядок притягнення до цих видів відповідальності регулюються різними нормативними актами. Однак правова природа таких підстав і тим більше критерії настання відповідальності цих двох видів засвідчують

¹ Див., наприклад: Скакун О. Ф. Теорія права і держави / підручник. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2010. С. 468.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 309.

їх подібність¹, зберігаючи принципову відмінність лише стосовно тяжкості (ступеня суспільної небезпеки) відповідних правопорушень, а отже, і відповідних санкцій, що дає підставу говорити про дві різні форми *карної відповідальності*. Наголосимо, що обидві зазначені форми передбачають *вину* як основний елемент суб'єктивної сторони правопорушення, тому насамперед орієнтовані до застосування щодо індивідів, оскільки лише людина може характеризуватися психічним ставленням до своїх діянь².

В умовах муніципальних правовідносин в обох випадках — і щодо кримінальної, і щодо адміністративної відповідальності — слід підкреслити особливості складів відповідних правопорушень, що характеризуються спеціальним суб'єктом, яким є суб'єкт, уповноважений на виконання функцій місцевого самоврядування. До таких суб'єктів насамперед належать суб'єкти владних повноважень і суб'єкти, які, не маючи владних повноважень, уповноважені розпоряджатися публічними (комунальними) ресурсами — об'єктами комунальної власності, коштами місцевих бюджетів і т. п.

У багатьох випадках наявність такого суб'єкта передбачає *кваліфікований склад* правопорушення, що має наслідком підвищені санкції з огляду на вищу суспільну небезпеку таких діянь. Прикладами можуть бути склади кримінальних правопорушень, передбачених статтями 205¹ (Підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної

¹ *Ibid.* С. 311. Історично відмінність між кримінальною та адміністративною відповідальністю, зумовлена ступенем суспільної небезпеки відповідних караних діянь, полягала у способі притягнення до відповідальності — виключно судовому у разі кримінальної відповідальності та переважно адміністративному у другому випадку. Однак за роки незалежності України розвиток праворозуміння (насамперед за рахунок глибшого розуміння ідеї верховенства права і поваги до прав людини) спричинив те, що частка адміністративно караних діянь, притягнення до відповідальності за які відбувається у судовому порядку, стала переважною, що зблизило ці два види відповідальності. Ще більше такому зближенню сприяло розмиття меж між розмірами кримінального та адміністративного покарання у вигляді штрафу і особливо розмежування кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки.

² Ми тут не будемо обговорювати до певної міри дискусійні підходи щодо притягнення до адміністративної та особливо кримінальної відповідальності юридичних осіб.

особи та фізичних осіб-підприємців), 206² (Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації), 248 (Незаконне полювання), 298 (Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини) Кримінального кодексу України, а також склади адміністративних правопорушень, передбачених статтями 92 (Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини), 165² (Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів), 173⁵ (Мобінг (цькування) працівника) Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Однак обидва зазначені кодекси передбачають низку складів правопорушення, суб'єктами вчинення яких є лише спеціальні суб'єкти, пов'язані зі здійсненням владних повноважень або розпорядження публічними ресурсами. Сюди належать корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією¹, а також службові правопорушення. Кримінальний кодекс містить окремий Розділ XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», зокрема статті 364 (Зловживання владою або службовим становищем), 366 (Службове підроблення), 366² (Декларування недостовірної інформації), 367 (Службова недбалість), 370 (Провокація підкупу). У Кодексі про адміністративні правопорушення подібні склади правопорушень містяться у главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» та у главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління».

Особливе значення для муніципального права має кримінальна санкція або адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю (стаття 55 Кримінального кодексу України, пункт 5 частини першої статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Така санкція як основна або додаткова застосовується, якщо правопорушення вчинене особою, яка займає певну посаду або здійснює певну діяльність (останній випадок охоплює депутатську діяльність, оскільки депутат місцевої ради

¹ Щодо відмінності між цими двома різновидами правопорушень див. статтю 1 Закону «Про запобігання корупції».

не є посадовою особою), і таке діяння пов'язане з відповідною діяльністю або дискредитує відповідну посаду (статус).

Більш детально відповідні питання кримінальної та адміністративної відповідальності розглядають у курсах кримінального та адміністративного (адміністративно-деліктного) права.

Дисциплінарна відповідальність. Цей вид юридичної відповідальності не пов'язують із певною галуззю права. Звичайна форма дисциплінарної відповідальності пов'язана з відносинами підпорядкованості працівників або службовців; підстави для неї виникають при порушенні працівником (службовцем) трудових (службових) відносин або професійної чи навіть загальної етики. У такому разі до дисциплінарної відповідальності порушник притягається особою, якій він підпорядкований у трудовій чи службовій діяльності («начальником»). Типовими дисциплінарними санкціями є попередження, догана і, як крайній захід, — звільнення з роботи чи посади (припинення служби). У сфері муніципальних правовідносин таку дисциплінарну відповідальність може бути застосовано, зокрема, до працівників апарату місцевої ради чи посадових осіб її виконавчих органів.

Однак існує інший різновид дисциплінарної відповідальності, який настає з подібних підстав, однак відрізняється за способом притягнення до відповідальності. Він застосовується до осіб, щодо яких закон встановлює певні вимоги стосовно їх діяльності та поведінки, однак які не є підпорядкованими особами (тобто для яких не існує «начальника»). Передусім це стосується депутатів місцевих рад як рівноправних і нікому не підпорядкованих членів колегіального органу¹.

Закон встановлює певні вимоги до депутатів місцевої ради щодо порядку участі у засіданнях і певної поведінки в раді та її органах, які спрямовані на упорядкування їхньої діяльності та дотримання належного рівня стосунків. Такі загальні вимоги щодо *депутатської етики* встановлено статтею 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», яка водночас передбачає, що більш детальне регулювання вимог щодо порядку участі депутатів у діяльності ради може бути встановлено локальними нормативними актами — регламентом відповідної ради чи статутом громади.

¹ Певну аналогію демонструє також дисциплінарна відповідальність суддів (статті 106–109 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), адвокатів (статті 33–41 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Зокрема, регламент Київської міської ради¹ звертається до питань відповідальності за порушення депутатської етики у статтях 19 і 39, де передбачено такі санкції, як повідомлення територіальної громади через засоби масової інформації про «неналежне ставлення депутата / депутатки Київради до виконання своїх обов'язків», припинення головуючим виступу депутата («виключення мікрофона») у разі його образливих чи дискримінаційних висловлювань, попередження про поведінку, яка заважає проведенню пленарного засідання ради, а у разі продовження такої поведінки — прийняття рішення ради про позбавлення депутата права на виступ протягом усього засідання ради. Такі санкції («заходи впливу») передбачено також статтею 12 Кодексу етики депутата Київської міської ради².

Відповідно до статті 3.9.2 регламенту Вінницької міської ради³,

«Якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання міської ради, головуючий попереджає його персонально і закликає до порядку. Після повторного попередження головуючий за згодою більшості депутатів, присутніх на сесії, визначеною шляхом голосування, може запропонувати депутату залишити зал».

Стаття 53 регламенту Черкаської міської ради⁴ передбачає такі дисциплінарні заходи: позбавлення права на продовження виступу і вимкнення мікрофона; позбавлення права виступу до закінчення пленарного засідання; видалення з зали пленарного засідання (зали роботи комісії) до закінчення засідання.

Зазначені заходи впливу за своїм змістом достатньо м'які, однак за своєю правовою природою вони є санкціями, оскільки

¹ Рішення Київської міської ради «Про Регламент Київської міської ради» № 3135/3176 від 21 листопада 2021 року. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuivrady>.

² Рішення Київської міської ради «Про затвердження Кодексу етики депутата Київської міської ради» № 11/876 від 22 січня 2015 року. URL: [https://kmr.ligazakon.net/document/mr150052\\$2015_01_22](https://kmr.ligazakon.net/document/mr150052$2015_01_22).

³ Рішення Вінницької міської ради «Про внесення змін до рішення міської ради від 04.12.2020 № 42 зі змінами та затвердження Регламенту Вінницької міської ради в новій редакції» № 2450 від 23 серпня 2024 року. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2024N%2450%2023-08-2024.pdf>.

⁴ Див.: Черкаси. Офіційний портал міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://chmr.gov.ua/ua/files.php?s=2&s1=168&s2=572>.

примусово позбавляють депутата можливості здійснювати його окремі дискреційні повноваження.

Цивільна відповідальність. Хоча цей вид відповідальності має приватно-правову природу, він може наставати в умовах муніципальних правовідносин. В його основі лежить стаття 56 Конституції, яка визначає право кожного на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, зокрема, органів місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб при здійсненні ними своїх повноважень (див. також статті 1173–1175 Цивільного кодексу України). Суб'єктом цивільної відповідальності може бути як окрема посадова особа, так і колегіальний орган.

Вимогу про відшкодування такої шкоди, як правило, розглядає суд у порядку цивільного або господарського судочинства. Однак якщо вимогу про відшкодування заявлено в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір (є безпосереднім наслідком вимоги про визнання протиправним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень), така вимога розглядається в порядку адміністративного судочинства.

Крім того, слід враховувати зазначену вище обмеженість депутатського індемнітету, який не захищає від цивільної відповідальності за завдання шкоди честі, гідності чи діловій репутації іншій особі (дифамацію); статті 297, 299 Цивільного кодексу передбачають можливість захисту від завдання такої шкоди у судовому порядку.

Конституційно-правова відповідальність — специфічний вид юридичної відповідальності, пов'язаний із конституційно-правовою сферою правовідносин, зокрема зі здійсненням владних повноважень або процесами формування складу виборних органів влади (виборами).

Конституційно-правові санкції (негативні наслідки, яких знає правопорушник) мають форму позбавлення (обмеження) прав конституційно-правової природи чи повноважень суб'єкта владних повноважень.

Суб'єктом конституційно-правової відповідальності у сфері муніципальних правовідносин можуть бути як індивідуальні (депутати, посадові особи), так і колегіальні (місцеві ради) суб'єкти владних повноважень. Основна санкція конституційно-правової відповідальності у цій сфері — дострокове припи-

нення повноважень. Однак слід також мати на увазі, що дострокове припинення повноважень депутата чи посадової особи, як уже згадувалося, може бути також наслідком застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Іноді до конституційно-правових санкцій відносять такі заходи, як скасування незаконного рішення суб'єкта владних повноважень або визнання недійсними результатів виборів внаслідок істотних правопорушень¹. Проте такі заходи не мають за мету покарання правопорушників, тобто за своєю природою не є санкціями: вони спрямовані на поновлення порушених прав і законних інтересів, відновлення правопорядку, тобто є заходами *реституції*, а не відповідальності.

Специфіка публічної влади пов'язана з тим, що при здійсненні владних повноважень уповноважені суб'єкти вступають не лише у правовідносини, а й у відносини політичної природи. З огляду на це розрізняють два різновиди конституційно-правової відповідальності, які відрізняються природою підстав для її настання. Такі підстави можуть мати правовий характер (порушення правового регулювання відповідної діяльності) або політичний характер, не пов'язаний із правопорушенням (політична недовіра, недостатня ефективність діяльності, незгода з політичним курсом). Для позначення цих двох видів відповідальності іноді використовуються терміни «конституційно-юридична відповідальність» і «конституційно-політична відповідальність»². Однак при цьому необхідно пам'ятати, що, незважаючи на різний характер підстав, санкції конституційно-правової відповідальності завжди мають юридичний характер, оскільки полягають у виникненні юридичних фактів внаслідок застосування державного примусу (як правило, припинення повноважень). Тому обидва різновиди конституційно-правової відповідальності слід відрізнити від політичної відповідальності — виду суспільної неюридизованої відповідальності (тобто такої, негативні наслідки якої не мають правового характеру, не пов'язані із застосуванням державного

¹ Див., наприклад: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. С. 442.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 310–311.

примусу), яка може наставати з тих самих підстав, що й «конституційно-політична» (юридична) відповідальність.

Ілюстрацією відмінностей конституційно-правової та політичної відповідальності може слугувати розчарування виборців у діяльності певної виборної особи внаслідок неефективності роботи або хибної політичної спрямованості. Санкцією у разі застосування до такого політика конституційно-правової відповідальності може бути *дострокове припинення повноважень* — юридичний факт настання негативних наслідків через *примусове позбавлення права здійснювати представницький мандат*, зокрема через інститут відкликання; політична (неюрідизована) відповідальність може мати форму *необрання такої особи на наступних виборах*, на яких вона балотувалася, тобто настання негативних наслідків без *примусу* і не пов'язаних із позбавленням такої особи належного їй права.

ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАДИ, ДЕПУТАТА РАДИ, ГОЛОВИ ГРОМАДИ

У попередній лекції ми розглянули застосування дострокового припинення повноважень виборних осіб місцевого самоврядування як конституційно-правову санкцію. Однак далеко не у всіх випадках факт дострокового припинення повноважень пов'язаний із вчиненням правопорушення, а отже, не завжди дострокове припинення повноважень має правовий зміст санкції (покарання). Спектр підстав для дострокового припинення повноважень виборної особи чи органу значно ширший. Тут ми розглянемо можливі підстави дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, голови громади, а також місцевої ради як колегіального органу місцевого самоврядування.

Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради. Строк повноважень депутата ради як члена цього колегіального органу пов'язаний із строком повноважень відповідного складу (скликання) ради. Повноваження депутата розпочинаються з оголошення результатів виборів, у яких він обраний, на першій сесії ради, в якій він бере участь, і закінчуються разом із усім скликанням ради в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання (частина друга статті 4 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Проте це загальне правило допускає винятки, пов'язані з певними підставами дострокового припинення представницького мандата депутата. Принцип юридичної визначеності і в цьому випадку вимагає, щоб усі підстави були чітко встановлені законом.

Частини перша та друга статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» встановлюють *вичерпний перелік підстав* дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради. Цей перелік містить 11 пунктів (деякі з них містять по дві різні підстави), що спонукає до класифікації цих підстав. Таку класифікацію можна здійснити за двома різними критеріями — за їх правовою природою і за способом застосування.

Правова природа підстав достатньо різноманітна; усі підстави можна поділити на три групи.

Перша група містить лише одну підставу — подання депутатом особистої заяви про складення ним депутатських повноважень (пункт 2 частини другої статті 5 Закону); таку підставу слід кваліфікувати як **ініціативну** (застосовану депутатом з власної ініціативи). Ця підстава заснована на тому, що здійснення представницького мандата (повноважень депутата) є суб'єктивним правом, а не обов'язком особи, обраної на виборах. Оскільки здійснення цього права, як і інших суб'єктивних прав, є дискрецією його носія, депутат може у будь-який момент і з будь-яких мотивів відмовитися від свого мандата.

Дискваліфікаційні підстави. Ці підстави також є наслідком того, що здійснення повноважень депутата є індивідуальним суб'єктивним правом. Вони пов'язані із відомими обмеженнями суб'єкта здійснення такого права: щоб мати можливість бути обраним, індивід повинен мати пасивне виборче право, а отже, відповідати відомим умовам — цензам пасивного виборчого права. Такі цензи було розглянуто раніше у контексті місцевих виборів; вони встановлені Конституцією та Виборчим кодексом України. Дискваліфікаційні підстави виникають, якщо обраний депутат перестає відповідати цим цензам, а отже, втрачає право бути депутатом та здійснювати його повноваження. Стаття 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює декілька дискваліфікаційних підстав втрати мандата.

Припинення громадянства України депутата (пункт 3 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Підстави та умови припинення громадянства України (вихід із громадянства, втрата громадянства, скасування рішення про оформлення набуття громадянства) визначені Законом «Про громадянство України». Оскільки обраним до місцевої ради може бути лише громадянин України, припинення громадянства України має наслідком припинення (втрату) представницького мандата.

Виїзд на постійне проживання за межі України (пункт 3 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). При виїзді за межі України для постійного проживання за кордоном (оформленні постійного проживання за кордоном громадянами, які виїхали з України тимчасово), передумовою чого є дозвіл відповідної іноземної держави на проживання на

її території, за особою зберігається громадянство України. Однак при цьому необхідно знятися з реєстрації за попереднім місцем проживання в Україні, а отже, припинити належність до відповідної територіальної громади¹. Зняття з реєстрації може відбутися і після виїзду за межі України.

При розгляді виборчих прав громадян ми вже зазначали, що це положення Закону «Про статус депутатів місцевих рад» неявно визначає ценз осілости щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах у слабій загальній формі як вимогу проживати на території України. З практичного погляду ця вимога обґрунтовується істотним ускладненням (якщо не фізичною неможливістю) громадянина, який проживає постійно за кордоном, здійснювати депутатські повноваження в одній із громад на території України.

Визнання особи судом *недієздатною* (пункт 6 частини першої статті 5 Закону). Підстави визнання особи *недієздатною* встановлено статтею 39 Цивільного кодексу України²; в рамках *цивільних правовідносин* *недієздатна* особа не має права вчиняти будь-якого правочину. Стаття 70 Конституції визнає, що *недієздатна* особа не має права голосу. Як уже неодноразово зазначалося, наявність права голосу є визначальною для статусу *публічно дієздатного громадянина*, зокрема для володіння пасивним виборчим правом і, як наслідок, для можливості здійснення повноважень депутата місцевої ради. Отже, визнання особи судом *недієздатною* означає втрату права бути депутатом.

Набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до позбавлення волі (пункт 7 частини першої статті 5 Закону). Ця підстава змістовно пов'язана з одним зі складників умов цензу «законослухняності», встановленого частиною другою статті 194 Виборчого кодексу України для па-

¹ Див.: Закон «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України», стаття 4; наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання» № 816 від 16 серпня 2016 року, пункт 4 розділу IV Порядку.

² Відповідно до частини першої статті 39 Цивільного кодексу, «фізична особа може бути визнана судом *недієздатною*, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними». Очевидно, що така особа нездатна виконувати і будь-які публічні функції.

сивного виборчого права на місцевих виборах. Однак слід звернути увагу на неповну узгодженість цих двох положень, що містяться у двох різних законодавчих актах однакової юридичної сили. Така неузгодженість потребує уважного розгляду та аналізу його наслідків.

Ценз «законоступхняності», встановлений статтею 194 Виборчого кодексу, позбавляє пасивного виборчого права на місцевих виборах (а отже, як наслідок, права бути депутатом місцевої ради), у тому числі громадян, які мають непогашену (незняту) судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Відповідно до класифікації злочинів, встановленої статтею 12 Кримінального кодексу України, *тяжким злочином є «діяння..., за яке передбачено основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років»*; водночас до *нетяжких злочинів* віднесено діяння, за яке передбачено основне покарання «у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років»¹. Отже, відповідно до статті 194 Виборчого кодексу, *втрата пасивного виборчого права настає у разі засудження до покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад п'ять років або штрафу в розмірі понад десять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 тисяч гривень).*

Водночас підстава втрати мандата депутата місцевої ради, передбачена пунктом 7 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» (засудження до позбавлення волі на будь-який строк), охоплює також, з одного боку, засудження до позбавлення волі за нетяжкі злочини (а не лише тяжкі та особливо тяжкі), а з іншого — не передбачає втрати мандата у разі засудження за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину до покарання у вигляді штрафу (тобто без позбавлення волі). Крім того, формулювання цього припису пов'язує втрату мандата депутата з фактом засудження (а отже, перебування у місцях позбавлення волі), а не з судимістю, яка триває певний час після виконання такого покарання (див. статтю 89 Кримінального кодексу України). Отже, змістовна неузгодженість

¹ Зауважимо, що наведена класифікація не враховує впливу на оцінку тяжкості злочинів покарання у вигляді обмеження волі.

приписів двох законодавчих актів призводить до можливості як ситуацій, в яких громадянин не втрачає пасивного виборчого права, однак втрачає мандат депутата, так і ситуацій, у яких пасивне виборче право втрачається, однак підстави для припинення повноважень депутата не виникають.

Існування перших із зазначених ситуацій можна пояснити певними аргументами. Особа, засуджена до позбавлення волі за вчинення злочину (нехай і нетяжкого), не повинна представляти територіальну громаду у відповідній раді¹. Оскільки при цьому пасивне виборче право не втрачається, таку підставу втрати мандата не можна віднести до дискваліфікаційних; у цій частині її слід визнати прикладом *санкційної підстави* у рамках конституційно-правової відповідальності; така підстава належить до третьої групи підстав.

Однак ситуації, коли повноваження депутата ради може здійснювати особа, яка втратила пасивне виборче право, слід визнати неприйнятними. Можливість виникнення такої ситуації є наслідком недостатньої якості законодавчих актів.

Дві підстави дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, зазначені у частині першій статті 5 Закону, близькі за змістом до дискваліфікаційних, хоча мають дещо іншу природу.

Смерть депутата (пункт 8 частини першої статті 5 Закону) є природною підставою припинення повноважень депутата. Пряме зазначення цієї підстави має формальне значення юридичного факту, з яким пов'язане настання таких самих наслідків, як і в інших випадках дострокового припинення повноважень.

Визнання депутата безвісно відсутнім (пункт 6 частини першої статті 5 Закону). Підстави визнання особи безвісти відсутньою встановлено статтею 43 Цивільного кодексу України: суд може визнати особу відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її

¹ Крім того, засудження до позбавлення волі фактично робить неможливим фізичне здійснення повноважень депутата місцевої ради (лише незначну частину повноважень може бути здійснено дистанційно). У цьому сенсі така підстава подібна до положення, відповідно до якого громадяни, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, і тому не мають права голосу на місцевих виборах (частина сьома статті 7 Виборчого кодексу України).

перебування. Для депутата місцевої ради це також може тлумачитися так, що у місцевої ради протягом зазначеного строку немає відомостей про місце перебування депутата, а отже, протягом цього строку він не бере участі у діяльності ради і не здійснює інших депутатських повноважень, що може бути підставою для відкликання депутата (конституційно-правової санкції). Тим не менше значення визнання депутата безвісти відсутнім як підстави для припинення депутатського мандата слід визнати дискваліфікаційним, а не санкційним.

Особливого значення дві останні підстави набули в умовах війни. У цих умовах з ними тісно пов'язана ситуація оголошення депутата померлим, не зазначена у статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», оскільки, відповідно до частини першої статті 47 Цивільного кодексу, за своїми наслідками прирівнюється до випадку смерті особи.

Умови і строки оголошення судом особи померлою визначено статтею 46 Цивільного кодексу. Загальна умова — якщо у місці постійного проживання особи немає відомостей про місце її перебування протягом трьох років — для цілей підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради не має значення, оскільки поглинається умовою визнання особи безвісти відсутньою. Однак ця сама стаття Цивільного кодексу визначає інші строки для оголошення особи померлою у більш конкретних випадках — шість чи навіть один місяць, зокрема, якщо особа пропала безвісти у зв'язку з воєнними діями чи збройним конфліктом — з дня її вірогідної смерті. На жаль, такі підстави є актуальними у сучасних умовах війни.

Санкційні підстави дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради можна розділити на дві підгрупи.

До першої підгрупи належать підстави, коли припинення повноважень є прямим застосуванням кримінальної санкції чи адміністративного стягнення. Це передбачає застосування основного чи додаткового покарання у вигляді заборони займати певні посади чи займатися певною діяльністю, розглянутого вище у контексті кримінальної та адміністративної відповідальності, яке виконується за рішенням суду. Як приклад, така підстава прямо зазначена у пункті 7 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» (в частині притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією).

Друга підгрупа санкційних підстав передбачає дострокове припинення повноважень як захід конституційно-правової відповідальності. Підстава для настання такої відповідальності може полягати у встановленні фактів певних караних правопорушень¹, покарання за які прямо не передбачають заборони займатися депутатською діяльністю, а також фактів правопорушень іншої правової природи (зокрема, конституційно-правової); у деяких випадках підстави можуть мати політичну природу («конституційно-політична» відповідальність²).

Із фактами встановлених судом правопорушень пов'язані такі підстави втрати депутатського мандата:

- набрання законної сили рішенням суду про визнання необґрунтованими активів депутата чи активів, набутих за його дорученням іншими особами та їх стягнення в дохід держави (пункт 7¹ частини першої статті 5);
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (пункт 1 частини другої статті 5);
- несплата аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення істотної заборгованості, за наявності виконавчого документа до примусового виконання, що передбачає попереднє прийняття судового рішення (пункт 3 частини другої статті 5).

Підстави, зазначені у пунктах 4 і 5 частини першої, пов'язані з порушенням конституційно-правових норм, які визначають умови несумісності. Пункт 5 означає пряме порушення несумісності депутатського мандата (заборони мати більше ніж один представницький мандат), встановленої частиною третьою статті 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад». Пункт 4 має дещо інше походження, оскільки пов'язаний із обмеженнями, встановленими для деяких категорій посадових осіб, яким заборонено на час перебування на відповідних посадах мати

¹ У цьому випадку маємо ситуацію одночасного притягнення до кримінальної (чи адміністративної) і конституційно-правової відповідальності (тобто юридичної відповідальності різних видів і різної правової природи) за одне правопорушення. Це не суперечить статті 61 Конституції, яка забороняє за одне правопорушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного виду (принцип *non bis in idem*).

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 310–311.

представницький мандат. Наприклад, частина третя статті 10 Закону «Про державну службу» забороняє державним службовцям категорії «А» суміщати службу із статусом депутата місцевої ради. Будь-який представницький мандат визнано несумісним із перебуванням на посаді судді (стаття 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), прокурора (стаття 18 Закону «Про прокуратуру»). Не можуть бути депутатами, зокрема місцевих рад, адвокати (стаття 7 Закону «Про адвокатуру і адвокатську діяльність»).

Нарешті, пункт 1 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає дострокове припинення повноважень депутата у підсумку застосування процедури його відкликання (цю процедуру ми розглянули раніше у контексті природи депутатського мандата), яка може здійснюватися з політичних підстав, хоча має правове вираження; це яскравий приклад «конституційно-політичної» (як різновиду конституційно-правової) відповідальності.

Для класифікації підстав дострокового припинення повноважень депутата за іншим критерієм — **способом застосування** — використаємо положення статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», у якій частини перша та друга встановлюють два різні порядки застосування цього заходу.

Підстави, зазначені у частині першій статті 5, застосовуються без прийняття рішення відповідної ради, тобто автоматично, в силу настання відповідного юридичного факту; очевидно, що такий факт має бути засвідчений офіційними документами. Про настання такого факту із вказанням документів, які його засвідчують, головуєчий оголошує на пленарному засіданні ради; іноді рада може проголосувати рішення про взяття такого факту до відома, що, однак, не має юридичного значення. Повноваження депутата у таких випадках вважають припиненими з моменту настання факту — підстави припинення повноважень.

Підстави, зазначені у частині другій статті 5, не застосовують автоматично. Вони передбачають розгляд відповідною радою і прийняття нею рішення після оцінки ситуації. У підсумку розгляду та оцінки обставин рада приймає рішення, зміст якого є предметом її дискреції: рада може припинити повноваження депутата або відмовити у їх припиненні. Отже, зазначені у частині другій статті 5 підстави не обов'язково мають

наслідком дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради.

Запитання. На вашу думку, чому підставу, зазначену у пункті 2 частини другої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», не віднесено до підстав, внаслідок яких дострокове припинення повноважень депутата настає автоматично, без рішення ради?

Дострокове припинення повноважень голови громади. Як уже зазначалося, правовий статус сільського, селищного, міського голови поєднує риси представницького мандата і посадової особи. Тому дострокове припинення повноважень голови громади є не лише припиненням мандата, а й звільненням із головної посади у системі місцевого самоврядування громади. На відміну від припинення повноважень депутата ради — одного з багатьох, припинення мандата якого не впливає істотно на діяльність ради як колегіального органу, припинення повноважень голови громади, який організовує діяльність ради і очолює систему її виконавчих органів, має більш істотні наслідки для функціонування самоврядування громади. Внаслідок цього підстави дострокового припинення повноважень голови громади мають певні особливості, хоча в основі своїй подібні до підстав дострокового припинення депутатського мандата.

Підстави дострокового припинення повноважень голови громади вичерпно викладено у частинах першій і другій статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей перелік лише частково збігається з переліком підстав дострокового припинення депутатського мандата, зазначених у статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, як і в останньому випадку, ці підстави можна класифікувати за їхньою правовою природою і за способом застосування.

За правовою природою ці підстави поділяються на ті самі три групи.

Окремо слід вказати **ініціативну підставу**: як і набуття депутатського мандата, зайняття посади голови громади є правом кандидата, який переміг на виборах, а отже, реалізується за його бажанням. Тому не можна заборонити особі, яка займає посаду голови громади, за власною ініціативою подати заяву про складення своїх повноважень (пункт 1 частини першої статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Дискваліфікаційні підстави, як і у випадку припинення повноважень депутата, пов'язані з втратою пасивного виборчого права. Частина перша статті 79 такими підставами визначає припинення громадянства України (пункт 2) і визнання його судом недієздатним (перша з підстав, зазначених у пункті 5).

Частково сюди слід віднести і пункт 3, який передбачає припинення повноважень голови громади у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Порівняння цієї підстави із цензом «законослухняності», встановленим статтею 194 Виборчого кодексу і вже проаналізованим у контексті підстав дострокового повноваження депутата, засвідчує її значно ширший обсяг, оскільки вона охоплює обвинувальні вирoki за вчинення будь-якого кримінального правопорушення, а не лише тяжкого чи особливо злочину, хоча й не узалежнює цю підставу від виду кримінального покарання. Можна припустити, що таке розширене встановлення обсягу цієї підстави пов'язане з тим, що посада голови громади передбачає забезпечення високого рівня громадської довіри і добросесної репутації, несумісної із вчиненням караних діянь. Однак кваліфікація цієї підстави як **дискваліфікаційної** можлива лише в частині, яка відповідає змісту цензу «законослухняності»; поза цим змістом таку підставу слід віднести до **санкційних**, оскільки вона по суті передбачає **конституційно-правову** відповідальність з покаранням у формі дострокового припинення повноважень.

Як і у випадку депутатів, близькими до дискваліфікаційних слід вважати дві інші підстави, зазначені у пункті 5 (зауважимо явну вказівку на випадок оголошення голови таким, що помер) і в пункті 6 частини першої статті 79.

Санкційну природу мають підстави, зазначені у пунктах 3¹ (кримінальне покарання або адміністративне стягнення у вигляді заборони займати відповідну посаду), 3² (конституційно-правова санкція, пов'язана з порушенням антикорупційного законодавства) та 4 (як уже зазначалося, відкликання виборної особи є прикладом конституційно-правової відповідальності з політичних підстав).

Підстави дострокового припинення повноважень, перелічені у частині першій статті 79, мають **імперативний характер** (відповідальність настає автоматично), що виражено формулою «повноваження... вважаються достроково припиненими».

Запитання. Чому, на Вашу думку, у частині першій статті 79 серед підстав дострокового припинення повноважень голови громади, на відміну від підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, не зазначено порушення умов не-сумісності?

Окремого розгляду заслуговують підстави, визначені частиною другою статті 79.

Абзац перший цієї частини передбачає можливість дострокового припинення повноважень голови громади з достатньо широко сформульованих підстав: «якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень». Порушення законодавства, прав і свобод громадян, без сумніву, є правовими підставами; у цьому контексті вважається, що такі порушення не містять складу кримінального чи адміністративного правопорушення. Водночас питання, чи забезпечує голова громади здійснення наданих йому повноважень, може передбачати оцінку ефективності його діяльності, а отже, набуває політичного характеру.

Іншу природу має підстава, зазначена в абзаці другому цієї частини, яка має бланкетний характер, відсилаючи до ситуацій, передбачених законами «Про цивільно-військові адміністрації» і «Про правовий режим воєнного стану».

Питання функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану ми розглянемо пізніше; однак відразу зауважимо, що, всупереч відсильній нормі, Закон «Про правовий режим воєнного стану» не визначає додаткових (порівняно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні») підстав дострокового припинення повноважень голови громади.

Закон «Про цивільно-військові адміністрації» запровадив новий, не передбачений Конституцією України, вид тимчасових органів державної виконавчої влади з елементами військової організації управління, які можуть утворюватися, у тому числі, в територіальних громадах як вимушений захід «для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції» (преамбула Закону). Відповідно до статті 3 зазначеного Закону, з дня призначення керівника такої «адміністрації населеного пункту»

(по суті, громади) припиняються повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі сільського, селищного, міського голови. Внаслідок її специфічної правової природи цю підставу дострокового припинення повноважень не можна віднести до жодної з описаних вище груп підстав.

Військово-цивільні адміністрації не функціонують в умовах воєнного стану; їхні повноваження припиняються з моменту утворення відповідних військових адміністрацій, передбачених Законом «Про правовий режим воєнного стану».

Усі розглянуті підстави дострокового припинення повноважень голови громади мають різний ступінь обов'язковості. З цим пов'язані відмінності у **порядку застосування** відповідних заходів.

Зокрема, частина одинадцята статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює два способи дострокового припинення повноважень. У разі судового рішення про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності повноваження голови громади припиняються з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду (тобто з дня підтвердження факту настання підстави), *без прийняття рішення відповідної ради*. З дискваліфікаційних підстав, не пов'язаних із вчиненням караного правопорушення, а також з ініціативної підстави повноваження припиняються з дня прийняття відповідною радою рішення, яким *береться до відома зазначений факт*. Таке імперативне формулювання цього положення, з одного боку, зобов'язує раду прийняти рішення визначеного змісту. Однак стосовно колегіального органу таке нормативне зобов'язання не зовсім природне, оскільки не визначає наслідків, якщо рада не підтримає більшістю голосів рішення, яким береться відповідний факт до уваги, або якщо таке питання протягом тривалого часу не виноситься на розгляд ради.

Доцільно звернути увагу на застосування цього способу до випадку звернення голови громади до відповідної ради з заявою про добровільне складення повноважень (ініціативна підстава). На відміну від аналогічної заяви депутата місцевої ради про складення повноважень, коли повноваження припиняються за рішенням ради, яка має дискрецію у цьому аспекті, у випадку ініціативного припинення повноважень голови громади йому не може бути відмовлено: рада лише бере до уваги цей факт.

Причина таких відмінностей полягає в тому, що, на відміну від подібної ситуації з депутатом, у випадку голови громади мова йде про звільнення з посади службовця місцевого самоврядування, що регулюється Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Відповідно до статті 20 зазначеного Закону, загальні підстави (до яких належить звільнення з посади за власним бажанням) регулюється Кодексом законів про працю (зокрема, його статтями 38 і 39), який не передбачає можливості перешкодити такому звільненню всупереч волі працівника.

Частина третя статті 79 встановлює два способи дострокового припинення повноважень з підстав, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті. За наявності таких підстав, підтверджених відповідними фактами, повноваження голови громади можуть бути припинені за рішенням місцевого референдуму (проведеного в межах громади) або за рішенням місцевої ради.

Як уже зазначалося, проблему законодавчого регулювання місцевих референдумів на цей час не розв'язано: відповідний законопроект неодноразово вносився на розгляд Верховної Ради України, але його досі не прийнято. Без законодавчого регулювання порядку проведення місцевих референдумів застосувати цей спосіб неможливо.

На відміну від цього, прийняття відповідного рішення радою громади є достатньо реальним, і цей спосіб дострокового припинення повноважень голови громади неодноразово застосовувався на практиці. Особливими вимогами щодо застосування цього способу є, по перше, *обґрунтованість* відповідного рішення належними фактами (без цього рішення буде вважатися свавільним, а отже, незаконним), і по-друге – вимога прийняття такого рішення *кваліфікованою більшістю голосів* (не менше двох третин від складу ради) *таємним голосуванням*. Наголосимо, що таке рішення ради може бути оскаржене в судовому порядку.

У всіх випадках дострокового припинення повноважень голови громади (крім випадку утворення військово-цивільної адміністрації) призначаються позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Повноваження призначати дострокові місцеві вибори (у тому числі вибори голови громади) належить Верховній Раді України (пункт 30 частини першої статті 85 Конституції).

Частина дев'ята статті 79 встановлює додатковий, опосередкований спосіб дострокового припинення повноважень голови — шляхом проведення дострокових виборів голови громади без прямого дострокового припинення його повноважень. Цей спосіб може бути реалізовано у разі визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними у судовому порядку. Ініціатива (подання до Верховної Ради України) щодо призначення виборів може належати відповідній місцевій раді або голові обласної державної адміністрації¹. Верховна Рада України приймає відповідне рішення після вивчення ситуації і надання висновків уповноваженого (профільного) комітету Верховної Ради і може як призначити, так і відмовити у призначенні таких виборів. У разі призначення позачергових виборів чинний голова громади здійснює свої повноваження до вступу на посаду новообраного голови²; внаслідок цього строк його повноважень *de facto* скорочується. Цей випадок також може бути кваліфікований як застосування конституційно-правової відповідальності стосовно голови громади.

Дострокове припинення повноважень місцевої ради. Місцева рада є колегіальним органом, застосування до якого кримінальної чи адміністративної відповідальності законодавством не передбачено. Однак у разі прийняття протиправних рішень, вчинення незаконних дій чи бездіяльності до місцевої ради може бути застосовано конституційно-правову відповідальність з її основною санкцією — достроковим припиненням повноважень цього колегіального органу³. Припинення повноважень ради не може вважатися ліквідацією ради як органу місцевого самоврядування; воно означає припинення повнова-

¹ Це повноваження голови обласної державної адміністрації можна вважати елементом реалізації державного нагляду за законністю діяльності місцевого самоврядування.

² Зазначимо, що Верховна Рада України у звичайних умовах не уповноважена достроково припинити повноваження голови громади; це було б надмірним порушенням автономії місцевого самоврядування. Як ми побачимо пізніше, в умовах правового режиму воєнного стану ця ситуація істотно змінюється.

³ Іноді до форм конституційно-правової відповідальності ради відносять скасування незаконного рішення ради. Однак, як уже зазначалося, такий захід не містить ознак покарання; він є способом відновлення порушених прав або порушеного правопорядку (реституції).

жень усього поточного складу (усіх депутатів) ради з проведенням позачергових виборів її нового складу.

З огляду на принципову відмінність цієї ситуації від розглянутих вище (внаслідок колегіального, а не індивідуального характеру суб'єкта) перелік підстав настання конституційно-правової відповідальності місцевої ради дуже обмежений. Частина перша статті 78 встановлює лише дві підстави: порушення радою Конституції і законів, прав громадян при ігноруванні вимоги усунути порушення (незаконні рішення ради, пункт 1 частини першої зазначеної статті) та істотна бездіяльність ради (непроведення сесій ради у встановлені строки, залишення невирішеними питань, які належать до компетенції ради, пункт 2 частини першої).

Статус місцевої ради як представницького органу територіальної громади (найвищого органу у системі місцевого самоврядування громади) внаслідок принципу автономії місцевого самоврядування унеможливорює дострокове припинення її повноважень рішенням будь-якого органу чи посадовою особою. Тому єдиний суб'єкт, який уповноважений достроково припинити повноваження ради громади, — сама територіальна громада. Відповідно до частини другої статті 78, громада може прийняти таке рішення шляхом проведення місцевого референдуму; такий референдум може бути ініційований не лише з підстав, зазначених у частині першій статті 78 («конституційно-юридична» відповідальність), а й інших підстав, які викликають невдоволення громади діяльністю ради, — незадовільної ефективності діяльності ради або підстав політичного характеру («конституційно-політична» відповідальність). Наголосимо, що лише громада може застосувати щодо місцевої ради, яка її представляє, подібні підстави оціночного характеру для припинення її повноважень.

Як і у випадку голови громади, цей механізм вже протягом тривалого часу незастосовний через брак законодавчого регулювання порядку проведення місцевих референдумів. Однак це не означає, що повноваження місцевої ради не можуть бути припинені достроково; основним способом непрямого застосування цієї конституційно-правової санкції є призначення Верховною Радою України позачергових виборів місцевої ради. Таке призначення можливе, якщо факти, що засвідчують існування одної з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини пер-

шої статті 78, встановлені у судовому порядку. Ініціатива застосування такого заходу (звернення до Верховної Ради України з відповідним обґрунтуванням) може належати голові громади, голові районної чи обласної адміністрації. Порядок розгляду і прийняття рішення Верховною Радою України у цьому випадку такий самий, як стосовно виборів голови громади. У разі призначення позачергових виборів рада поточного скликання здійснює свої повноваження до дня відкриття першої сесії місцевої ради новообраного складу.

Пункт 3 частини першої статті 78, подібно до розглянутого вище аналогічного припису статті 79, відсилає до законів «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану». Однак положення частини п'ятої статті 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», пов'язані із цією підставою, містять приписи, які не узгоджуються з положеннями зазначених законів.

Зокрема, частина п'ята встановлює, що повноваження місцевої ради достроково припиняються «з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації». Однак, як уже зазначалося вище при розгляді подібних положень щодо голови громади, частина перша статті 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» пов'язує момент припинення повноважень ради громади (як і голови громади) з призначенням керівника військово-цивільної адміністрації. Ця підстава має специфічний характер і не пов'язана з конституційно-правовою відповідальністю.

Водночас Закон «Про правовий режим воєнного стану» взагалі не встановлює додаткових (порівняно із зазначеними у статті 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») підстав дострокового припинення повноважень місцевих рад.

Такі неузгодженості законодавчих положень є істотними недоліками нормативного регулювання.

Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану розглянемо в наступній лекції.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ¹

Україна сьогодні переживає складний період, захищаючи своє безумовне право на існування як суверенної держави від неспровокованої російської агресії. Навіть у цих умовах, незважаючи на запровадження воєнного стану з його особливим правовим режимом, Україна залишається демократичною і правовою державою, уникаючи ухилу в бік авторитарних методів державного управління. Збереження засад правової держави в умовах протистояння зовнішній агресії та бойових дій на території держави є безпрецедентним в історії Європи останніх ста років; тим самим Україна засвідчує свою роль форпосту у захисті європейських цивілізаційних цінностей.

Важливу роль у збереженні демократичного правового характеру держави в умовах оборонної війни відіграє Закон «Про правовий режим воєнного стану», який забезпечує основу функціонування усієї систем, в умовах екстраординарного режиму, відмінного від «звичайного» конституційного режиму мирного часу. Як зазначено у преамбулі цього Закону, його метою є «правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб». Мета і предмет регулювання Закону «Про правовий режим воєнного стану» дають підстави порівняти його з Конституцією, суть якої як нормативного акта найвищої юридичної сили полягає, зокрема, у закріпленні засад правового статусу людини (прав

¹ Ця лекція заснована на матеріалах статті: Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61–76.

і свобод, їх гарантій), відносин індивіда з публічною владою, організації та діяльності державної влади та місцевого самоврядування. Не лише преамбула, а й зміст Закону «Про правовий режим воєнного стану» засвідчують істотний збіг предмета його регулювання з предметом Конституції. Це змушує більш уважно придивитися до правової природи Закону в частині визначення обсягу повноважень та способу функціонування інститутів публічної (у тому числі муніципальної) влади, до визначення місця цього Закону у системі національного законодавства, яке внаслідок специфіки предмета й обсягу його регулювання не може бути зведене до традиційного місця звичайного закону¹.

Інститут воєнного стану є конституційним: Конституція визначає його окремі характеристики і порядок запровадження цього екстраординарного стану. Частина друга статті 64 Конституції, всупереч положенню частини першої цієї ж статті, встановлює спеціальний дозвіл обмежувати законом в умовах воєнного стану конституційні права і свободи (за винятком чітко визначеного переліку). До прав і свобод, які можуть бути обмежені в умовах воєнного стану, належать, зокрема, право громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, у тому числі виборчі права жителів територіальної громади, а також деякі фундаментальні права і свободи, важливі для здійснення права на участь у місцевому самоврядуванні, як-от свобода вираження поглядів і право на інформацію, свобода мирних зібрань, свобода об'єднань. Загальне значення частини другої статті 64 Конституції полягає в тому, що вона делегує Законі «Про правовий режим воєнного стану» повноваження втручатися у предмет конституційного регулювання. Оскільки делегування цієї функції будь-якому іншому закону заборонено частиною першою статті 64, це демонструє особливий статус Закону «Про правовий режим воєнного стану», юридична сила якого в умовах воєнного стану близька до конституційної.

Оборонна війна держави на своїй території визначає особливий стан держави і суспільства. Оборона держави потребує мобілізації усіх наявних сил і ресурсів та їх перерозподілу для пер-

¹ Див.: Ключковський Ю. Деякі міркування щодо місця Закону «Про правовий режим воєнного стану» у системі законодавства України. Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні: Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 22 вересня 2023 року). Львів, 2023. С. 35–38.

шочергового забезпечення оборонної діяльності, забезпечення оперативності управління, швидкості прийняття необхідних рішень та їх виконання. При цьому відбувається певна зміна пріоритетності забезпечення прав громадян, коли обсяг деяких прав і гарантовані державою можливості користуватися ними доводиться звужувати, віддаючи перевагу захисту інших прав і свобод. Частина друга статті 64 Конституції дозволяє звужувати у цих умовах право на участь в управлінні публічними справами, у тому числі право на участь у здійсненні місцевого самоврядування; це дає можливість, якщо виникає потреба, обмежувати можливості територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування.

Такими міркуваннями обґрунтовується втручання Закону «Про правовий режим воєнного стану» у регулювання здійснення місцевого самоврядування, в тому числі в його конституційні засади та в дотримання змісту принципів муніципального права. У цій лекції ми розглянемо лише найбільш істотні особливості функціонування місцевого самоврядування, спричинені потребами воєнного стану та запроваджені зазначеним Законом, а також деякі оцінки меж втручання цього Закону у здійснення місцевого самоврядування.

Форми функціонування місцевої влади в умовах воєнного стану. Стаття 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» наголошує на пріоритеті Конституції в частині визначення функцій і способу діяльності органів влади в Україні, у тому числі органів місцевого самоврядування. Водночас підкреслюється, що для забезпечення цілей, визначених правовим режимом воєнного стану, цей Закон, а також інші закони можуть доповнювати або обмежувати «звичайні» функції та способи діяльності для забезпечення належного функціонування влади в умовах війни¹.

Поєднання вимоги збереження конституційних органів влади (у тому числі органів місцевого самоврядування) із забезпеченням підвищеної оперативності управління на місцевому і регіональному рівні здійснюється у цих умовах, зокрема, шляхом певного обмеження здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування та відповідно обмеження права

¹ Такими «іншими» законами є, зокрема, закони «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про основи національного спротиву».

громадян — жителів громад на участь у місцевому самоврядуванні. Таке обмеження здійснюється двома пов'язаними способами: інституційно, шляхом запровадження особливих тимчасових місцевих органів державної влади — військових адміністрацій, а також функціонально, шляхом певного обмеження функцій місцевого самоврядування, в основному через передання певних повноважень від органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій.

Військові адміністрації як органи, що належать до державної ієрархічної вертикалі виконавчої влади і засновані на принципі єдиноначальності, покликані забезпечити оперативність та ефективність управління під час воєнного стану, насамперед для цілей оборони; вони є спеціальними тимчасовими державними органами управління, які передбачені не Конституцією, а Законом «Про правовий режим воєнного стану». Таке запровадження спеціальних державних органів, об'єктивно потрібних в умовах воєнного стану, ілюструє «доповняльний» конституційний статус Закону «Про правовий режим воєнного стану». Військові адміністрації мають подвійну функцію — військову (завдання оборони) та загальну цивільну (державне управління); тому ці органи виконавчої влади підпорядковані не лише Кабінету Міністрів України, а й Генеральному Штабу Збройних Сил України (частина сьома статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану»), який є головним органом військового управління (стаття 11 Закону «Про оборону України»).

Система військових адміністрацій формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави: військові адміністрації можуть утворюватися там, де в звичайних умовах існують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Підстави утворення військових адміністрацій, обсяг їхніх повноважень і взаємодія з відповідними органами місцевого самоврядування істотно відрізняються на базовому рівні, де самоврядування здійснюють територіальні громади, та на регіональному і субрегіональному рівнях, де відповідні ради представляють спільні інтереси громад області чи району.

Утворення військових адміністрацій не означає обов'язкового припинення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці і тим більше не означає ліквідації таких органів. Відповідно до загального принципу — максимально можливого збе-

реження інститутів демократичної держави в умовах війни, правовий режим воєнного стану передбачає можливість співіснування і взаємоузгодженого функціонування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Останнє досягається як наданням військовим адміністраціям повноважень запроваджувати та здійснювати спеціальні заходи, спрямовані на забезпечення потреб національної безпеки й оборони, так і певним перерозподілом повноважень, які передаються від органів самоврядування до військових адміністрацій (державних органів виконавчої влади), де вони утворені. Однак можливе також припинення такого співіснування, коли функціонування органів місцевого самоврядування не *припиняється*, а *зупиняється* (тимчасово, на певний час в межах строку дії воєнного стану) з повним переданням усіх управлінських повноважень військовим адміністраціям.

Утворення *військових адміністрацій населених пунктів* (за термінологією Закону «Про правовий режим воєнного стану»), які здійснюють свої повноваження у територіальних межах громади, не є обов'язковим. На цьому рівні в умовах воєнного стану можливі три форми організації місцевого управління:

- 1) військову адміністрацію населеного пункту не утворено, місцеве самоврядування громади функціонує з деякими особливостями;
- 2) співіснування органів місцевого самоврядування з утвореною військовою адміністрацією населеного пункту з деяким перерозподілом повноважень на користь військової адміністрації; органи місцевого самоврядування громади продовжують функціонувати з дещо обмеженою компетенцією;
- 3) військова адміністрація утворена і набула всіх повноважень місцевого самоврядування, а функціонування органів місцевого самоврядування зупинено.

У рамках першої форми, відповідно до частини другої статті 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування територіальних громад в умовах воєнного стану здійснюють свої звичайні повноваження, передбачені Конституцією та законами України, зокрема Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі додаткові повноваження, зумовлені завданнями воєнного стану чи особливого періоду (стаття 15 Закону «Про оборону України», стаття 14 Закону «Про основи національного спротиву»). Зокрема, органи

місцевого самоврядування можуть залучатися військовим командуванням та військовими адміністраціями районного чи обласного рівня до здійснення заходів військового стану, зазначених у статті 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану», що слід розглядати як виконання делегованих повноважень.

Іншою особливістю здійснення повноважень місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є надання сільському, селищному, міському голові додаткових повноважень, які він із метою забезпечення оперативності рішень *може* (в рамках власної дискреції) здійснювати одноосібно¹, без узгодження з місцевою радою чи виконавчим комітетом, у деяких випадках з інформуванням про такі свої рішення та дії начальника обласної військової адміністрації (стаття 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану»).

Повноцінне функціонування органів місцевого самоврядування громади (з можливим розширенням одноосібних повноважень голови територіальної громади) без утворення військових адміністрацій населених пунктів на практиці здійснюється у «відносно безпечних» регіонах, де не ведуться активні бойові дії. У деокупованих громадах і на територіях, які були ареною активних бойових дій, можливість застосування такої форми організації місцевого управління істотно залежить від конкретної ситуації.

Інші дві зазначені вище форми управління реалізуються у разі утворення на рівні територіальної громади військової адміністрації.

Підстави утворення військової адміністрації населеного пункту встановлено частиною третьою статті 4 зазначеного Закону:

- якщо відповідна сільська, селищна, міська рада, та/або її виконавчі органи та/або сільський, селищний, міський голова не здійснює свої повноваження;
- в інших випадках, передбачених цим Законом.

Однак цим законодавчим підставам бракує належної юридичної визначеності, зокрема, більшої чіткості та конкретики.

¹ На практиці внаслідок наданої Законом дискреції («*може*» здійснювати одноосібно) користування головами громад такими додатковими повноваженнями в умовах відсутності військової адміністрації населеного пункту є скоріше винятком; перевага надається здійсненню відповідних повноважень у звичайному порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Перша підстава не викликає сумнівів у разі, якщо відповідна територіальна громада перебуває в зоні активних бойових дій або в окупації. У цих умовах органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати. Однак якщо такі обставини відсутні, щодо формулювання першої підстави виникають обґрунтовані сумніви, особливо в ситуації, коли місцева рада дієздатна і лише сільський, селищний, міський голова не здійснює (не може виконувати) своїх повноважень. Як відомо, стаття 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що в такому випадку повноваження головної посадової особи місцевого самоврядування громади здійснює секретар відповідної ради, а отже, жодного «вакууму повноважень» голови громади не виникає. Практика застосування цього законодавчого положення загальноприйнята, і реальних перешкод для такого кроку навіть в умовах воєнного стану (якщо немає інших вагомих підстав) об'єктивно не існує. Нагадаємо, що Закон «Про правовий режим воєнного стану» не встановлює жодних додаткових підстав дострокового припинення повноважень голови територіальної громади (як і місцевої ради). Більше того, відповідно до абзацу третього частини третьої статті 4 цього Закону діючий сільський, селищний, міський голова може бути призначений начальником військової адміністрації населеного пункту, що не вважається суміщенням посад і не має наслідком втрату статусу голови громади.

Практична реалізація такої підстави утворення військової адміністрації, встановленої Законом «Про правовий режим воєнного стану», є неоднозначною. Зокрема, після звільнення з посади Чернігівського міського голови внаслідок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення було утворено Чернігівську міську військову адміністрацію, хоча повноваження Чернігівського міського голови перейшли до секретаря Чернігівської міської ради, під загальним керівництвом якого продовжили функціонування органи самоврядування міської громади¹. Водночас у подібній

¹ У грудні 2024 року секретар Чернігівської міської ради був звільнений з посади. Після невдалих спроб обрати нового секретаря ради було призначено тимчасового виконувача обов'язків секретаря ради, що є паліативним рішенням, не передбаченим законом. Подальший розвиток ситуації навколо функціонування Чернігівської міської ради на час написання цього курсу лекцій залишався неясним.

ситуації після припинення повноважень Рівненського міського голови міську військову адміністрацію не було утворено, місцеве самоврядування громади функціонує в повному обсязі, а повноваження міського голови здійснює секретар Рівненської міської ради.

Невизначеним є також формулювання другої із зазначених підстав: «інші випадки» як підстави для утворення військової адміністрації населеного пункту цим Законом прямо не визначено. Шляхом дещо розширеного тлумачення різних положень цього Закону, а також із використанням регулювання дострокового припинення повноважень місцевої ради та сільського, селищного, міського голови статтями 78 і 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яке ми розглянули раніше, можна дійти висновку, що такими підставами, зокрема, слід визнати прийняття місцевою радою чи сільським, селищним, міським головою рішень із порушенням Конституції, законів України, прав і свобод громадян, особливо, якщо подібні рішення несуть загрозу національній безпеці, цілям оборони, перешкоджають діяльності Збройних Сил України.

Отже, підстави утворення військової адміністрації населеного пункту не заперечують можливого співіснування з органами місцевого самоврядування громади у деяких випадках¹; однак обставини, в яких таке співіснування можливе або в яких воно не може допускатися, законодавчо не визначені, що залишає широке поле розсуду вищому керівництву держави².

У ситуації співіснування складним є питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями населених пунктів. Частина друга статті 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану» визначає широкий перелік повноважень військової адміністрації

¹ Щодо інших прикладів співіснування органів місцевого самоврядування громади з військовими адміністраціями див.: Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61–76.

² Прикладом раціонального використання такої дискреції можна вважати укази Президента України про утворення військових адміністрацій без зупинення функціонування органів місцевого самоврядування у містах Нетішин (Хмельницька область) та Вараш (Рівненська область), де розташовані атомні електростанції. Захист об'єктів атомної енергетики, зокрема, від повітряних атак агресора є завданням, яке виходить поза межі можливостей місцевого самоврядування.

населеного пункту. Порівняння із положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають повноваження сільської, селищної, міської ради (стаття 26), сільського, селищного, міського голови (стаття 42), а також виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (статті 27-40), дає змогу стверджувати, що перелік статті 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану» охоплює значну частину повноважень органів місцевого самоврядування громади, у тому числі виключних повноважень місцевих рад, а також додаткові повноваження, якими стаття 9 зазначеного Закону наділяє сільського, селищного міського голову в умовах воєнного стану. Проте всіх повноважень органів місцевого самоврядування цей перелік не охоплює. Це означає, що в умовах співіснування частина повноважень місцевого самоврядування передається до військової адміністрації з метою забезпечити оперативність прийняття рішень із відповідних питань, якої не можуть забезпечити рада і виконком як колегіальні органи, що працюють у формі засідань і приймають рішення більшістю голосів. Водночас решту повноважень, які не передаються військовій адміністрації, в умовах співіснування продовжують здійснювати органи самоврядування.

Найважливішим складником такого перерозподілу повноважень стало передання військовим адміністраціям бюджетних повноважень місцевого самоврядування. У березні 2022 року було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, які встановлюють, що функції органів місцевого самоврядування у частині бюджетних повноважень здійснюють військові адміністрації, а також уповноважують Кабінет Міністрів України в умовах воєнного стану приймати рішення щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів. У межах цих повноважень Кабінет Міністрів України видав постанову, якою визначив, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої бюджетні повноваження, лише якщо відповідну військову адміністрацію не утворено; у разі її утворення бюджетні повноваження переходять до військової адміністрації¹. Таке звуження бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування обґрунтовується потребами оперативного при-

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» № 252 від 11 березня 2022 року (з подальшими змінами).

йняття відповідних рішень у процесі виконання цих бюджетів. Цими повноваженнями військові адміністрації користуються насамперед у частині внесення змін до місцевих бюджетів, зокрема перерозподілу витрат місцевих бюджетів.

Однак у листопаді 2022 року зазначену постанову було доповнено положенням, яке уповноважує військові адміністрації *затверджувати* місцеві бюджети. Остання зміна є суперечливою за своєю правовою природою і спричинила неоднозначну практику. Зокрема, розпорядженнями начальників обласних військових адміністрацій було затверджено обласні бюджети на 2023 рік у деяких областях. Водночас обласні бюджети на 2023 рік у низці інших областей були прийняті сесіями обласних рад. Можна стверджувати, що позиція органів місцевого самоврядування у цьому аспекті видається більш обґрунтованою: конституційне повноваження місцевої ради затверджувати відповідний бюджет, встановлене статтею 123 Конституції України, навіть в умовах воєнного стану не може бути скасоване Бюджетним кодексом, а тим більше підзаконним актом — постановою Кабінету Міністрів України. Передання повноваження затверджувати місцевий бюджет військовій адміністрації можна обґрунтувати лише у випадку бездіяльності відповідної ради чи зупинення її діяльності, як це передбачено Законом «Про правовий режим воєнного стану» як законом, який може втручатися у перерозподіл конституційних повноважень органів влади.

Отже, в умовах воєнного стану одна з основних засад самоврядування — фінансова (бюджетна) автономія — реалізується в обмеженому обсязі, при цьому нормативно визначеному не надто послідовно.

Інститути зупинення та поновлення повноважень місцевого самоврядування територіальної громади. Як засвідчує практика, *співіснування* місцевого самоврядування громади з військовою адміністрацією населеного пункту є скоріше винятковою ситуацією. Більш типовою є ситуація *зупинення* функціонування органів місцевого самоврядування у разі утворення військової адміністрації населеного пункту внаслідок того, що до військової адміністрації (органу державної виконавчої влади) переходять усі повноваження місцевого самоврядування громади.

Правовий інститут зупинення повноважень органів місцевого самоврядування є принципово новим для муніципального

права України. Він означає зупинення діяльності органів місцевого самоврядування — місцевої ради, голови територіальної громади та виконавчого комітету ради (інші виконавчі органи ради переходять у підпорядкування начальника військової адміністрації).

Поняття «зупинення повноважень» чи «зупинення діяльності» є доктринальними. Закон «Про правовий режим воєнного стану» таких термін не містить, хоча саме явище зупинення діяльності органів місцевого самоврядування, як і відповідний правовий інститут, впливає зі змісту положень Закону. Зокрема, у частині третій статті 10 стосовно обласних і районних рад вжито формулу «не здійснюють свої повноваження» (за відповідних обставин). Нормативне регулювання подібних правовідносин, встановлене зазначеною статтею, аналогічне і для органів місцевого самоврядування територіальної громади. Отже, інститут зупинення повноважень запроваджений Законом «Про правовий режим воєнного стану» неявно.

Термін «зупинення» підкреслює тимчасовий характер такого заходу (на відміну від терміна «припинення повноважень»). Принципова відмінність цього інституту від *дострокового припинення повноважень* полягає у потенційно можливому *поновленні діяльності* цих органів (посадових осіб) у *тому самому складі* після збігу певного часу і вичерпання обставин, які стали підставою для зупинення функціонування; такий висновок впливає з припису абзацу другого частини четвертої статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану».

Застосування інституту зупинення повноважень можливе лише у зв'язку з введенням воєнного стану. Зупинення функціонування органів місцевого самоврядування територіальної громади юридично обумовлюється прийняттям рішення Верховною Радою України за поданням Президента України про передання начальнику військової адміністрації населеного пункту, яка діє на території громади, усіх повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови (частина друга статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану») з підпорядкуванням йому апаратів ради та виконкому, інших виконавчих органів ради. Підкреслимо, що Закон не визначає обставини, які зумовлюють потребу такого кроку, а отже, й підстави для прийняття такого рішення, залишаючи широкий обсяг дискреції як Президентіві

України, так і Верховній Раді України для оцінки необхідності застосування цього заходу.

Зазначене законодавче положення заслуговує на деякі коментарі.

По-перше, у такому випадку сфера компетенції місцевого самоврядування передається в управління органу державної виконавчої влади, що порушує саму ідею місцевого самоврядування як одної з засад конституційного ладу (стаття 7 Конституції) та принцип автономності самоврядування у всіх його аспектах — правовому, організаційно-кадровому та матеріально-фінансовому (стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таке порушення можна обґрунтувати лише пріоритетністю в умовах воєнного стану оперативності прийняття і виконання рішень, спрямованих на захист суверенітету і територіальної цілісності держави та спеціальним статусом Закону «Про правовий режим воєнного стану» як своєрідного доповнення до Конституції у цих екстраординарних обставинах; додатковим обґрунтуванням можливості такого заходу є його тимчасовий характер.

По-друге, повноваження Верховної Ради України приймати рішення про передання усіх повноважень місцевого самоврядування на певній території військовій адміністрації, як і повноваження Президента України вносити відповідне подання, не передбачено Конституцією України. Як неодноразово стверджував Конституційний Суд України, повноваження Верховної Ради України та повноваження Президента України встановлюються і вичерпно визначені Конституцією України¹. Однак слід визнати, що зазначені висновки Конституційного Суду України були сформульовані і є застосовними лише в умовах конституційного режиму «мирного часу». Як уже зазначалося, правовий режим воєнного стану вимагає певного розширення повноважень вищих органів влади держави (зокрема, Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України), що й здійснює передбачений Конституцією України Закон «Про правовий режим воєнного стану». Отже, встановлення зазначе-

¹ Див., зокрема: Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року у справі про гарантії діяльності народного депутата України, абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини; Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2009 від 27 травня 2009 року, пункт 3.1 мотивувальної частини.

них повноважень Законом «Про правовий режим воєнного стану» також засвідчує близький до конституційного (для потреб і в часових рамках воєнного стану) статус цього Закону.

По-третє, передання усіх повноважень основних органів місцевого самоврядування громади начальникові військової адміністрації населеного пункту залишає органи самоврядування без повноважень; однак аналізоване положення не містить вказівок на припинення існування (ліквідацію) цих органів. В описаних умовах місцева рада і голова громади як посадова особа продовжують існувати у бездіяльному (латентному) стані; саме це дає підстави кваліфікувати зазначений інститут як «зупинення повноважень», а не їх припинення. Зі змісту частини четвертої цієї ж статті випливає, що внаслідок рішення Верховної Ради України за поданням Президента України про поновлення роботи органів місцевого самоврядування ці органи починають функціонувати у тому персональному складі, який існував до зупинення повноважень. Крім того, відповідно до частини восьмої статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації як тимчасові органи здійснюють свої повноваження не довше ніж 30 днів після припинення воєнного стану. Отже, із припиненням воєнного стану функціонування органів місцевого самоврядування (насамперед ради) може бути поновлено автоматично, якщо ці органи є дієздатними. Умови повноважності (дієздатності) ради та повноважності засідання сесії ради ми вже розглянули раніше: місцева рада зберігає повноважність (дієздатність) за наявності більше ніж половини кількісного складу ради, а сесія ради є повноважною за присутності такої самої кількості депутатів (частина шоста статті 45, частина дванадцята статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Якщо після закінчення воєнного стану сільська, селищна, міська рада виявиться неповноважною (недієздатною) через відсутність необхідної кількості депутатів, настануть умови для дострокового припинення її повноважень, що матиме підстави для призначення і проведення позачергових місцевих виборів. Повноцінне поновлення місцевого самоврядування у такому разі настає лише після набуття повноважень новообраними місцевою радою та головою громади.

На практиці зупинення функціонування місцевого самоврядування може відбутися *de facto*, без прийняття зазначеного

вище рішення Верховної Ради України, внаслідок тимчасової окупації території громади або проведення на цій території активних бойових дій. У такому випадку поновлення функціонування органів місцевого самоврядування вважається можливим також після того, як ці екстремальні умови усунуто. Таку можливість поновлення діяльності передбачено Планом дій з відновлення деокупованих територій територіальних громад, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України у грудні 2022 року¹. Відповідно до цього Плану, органи місцевого самоврядування відновлюють свою діяльність протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації. Якщо таке відновлення виявляється неможливим, у громаді в умовах воєнного стану утворюється військова адміністрація населеного пункту. Така послідовність заходів, з одного боку, наголошує на пріоритетності поновлення функціонування органів місцевого самоврядування територіальних громад якнайшвидше після деокупації навіть під час дії правового режиму воєнного стану, а з іншого — забезпечує оперативне управління відповідними територіями, необхідне для відновлення умов життєдіяльності населення у визволених громадах і виконання завдань оборони у разі недієздатності органів місцевого самоврядування.

Прикладом реалізації такої можливості є відновлення функціонування Херсонської обласної ради після деокупації обласного центру у 2022 році. У 2023 році відновлено сесійні засідання Вознесенської міської ради (Миколаївська область), яка у 2022 році зупинила свою діяльність, оскільки місто Вознесенськ перебувало в зоні активних бойових дій. Водночас у низці громад Харківської та Херсонської областей, які були деокуповані восени 2022 року, відновити діяльність органів місцевого самоврядування не вдалося; тому було прийнято постанови Верховної Ради України про надання усіх повноважень місцевого самоврядування у цих громадах відповідним військовим адміністраціям.

Нарешті, слід звернути увагу, що протягом часу, коли органи місцевого самоврядування перебувають у бездіяльному стані, про суті не здійснюється місцеве самоврядування територіаль-

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» № 1219-р від 30 грудня 2022 року.

ної громади в цілому, передбачене як обов'язкове в умовах «мирного» часу статтями 7 і 140 Конституції. В умовах воєнного стану при зупиненні функціонування органів місцевого самоврядування територіальна громада позбавлена можливості здійснювати самоврядування також і безпосередньо. Місцеві референдуми як форма безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення, не можуть проводитися не лише через багаторічний брак їх законодавчого регулювання, а й внаслідок прямої заборони статтею 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану». Громадські ініціативи та інші форми прямої та учасницької демократії, передбачені статтею 6¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», як і відкликання депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови, у таких умовах стають безпредметними, оскільки передбачають функціонування місцевої ради, яка зобов'язана розглянути відповідні пропозиції чи ініціативи.

Форми безпосередньої участі громади у здійсненні місцевого самоврядування переважно пов'язані з реалізацією конституційного права на мирні зібрання: як уже зазначалося, більшість цих форм, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», – громадські слухання, звіти депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови, місцеві (громадські) ініціативи, утворення органів самоорганізації населення – мають у своїй основі загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання (стаття 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно до статті 64 Конституції право на мирні зібрання (стаття 39 Конституції) може бути обмежено в умовах воєнного стану; таку можливість закріплено у статті 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» як один із заходів правового режиму воєнного стану, запроваджувати який уповноважене військове командування разом із військовими адміністраціями.

Традиційне тлумачення відповідного регулювання дає підстави стверджувати, що законодавчі обмеження мирних зібрань стосуються лише зібрань «просто неба»¹; тому вважається, що обмеження права на мирні зібрання, встановлені Законом «Про правовий режим воєнного стану», не стосуються

¹ Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 95.

зборів (конференції) громадян за місцем проживання, якщо вони проводяться у приміщенні (за винятком заходів фізичної безпеки учасників), а отже, прямо не обмежують відповідних форм участі жителів у місцевому самоврядуванні. Проте в умовах війни при цьому не можна ігнорувати питання безпеки таких зібрань. Слід також взяти до уваги, що всі наявні форми здійснення місцевої безпосередньої чи учасницької демократії адаптовані до функціонування *органів місцевого самоврядування* і не можуть вважатися юридично визначеними формами впливу громади на діяльність *державних органів*, якими є військові адміністрації.

Отже, в умовах воєнного стану регулювання місцевого самоврядування має значні особливості. Проявом цих особливостей є низка положень, які істотно обмежують сферу компетенції місцевого самоврядування територіальної громади аж до повного зупинення функціонування самоврядування окремих громад, а також запровадження нового виду тимчасових державних органів виконавчої влади — військових адміністрацій з їхнім особливим статусом. Ці особливості є нетиповими для муніципального права й істотно змінюють встановлену Конституцією систему організації публічної влади в Україні в екстраординарних умовах воєнного стану. Слід визнати, що ці особливості зумовлені нагальною суспільною потребою забезпечення оборони держави та пошуком раціонального балансу основоположних конституційно-правових цінностей у цих обставинах, які принципово відрізняються від умов «мирного» функціонування конституційного ладу держави.

Загалом правова інтерпретація ситуації, у якій перебуває місцеве самоврядування в умовах воєнного стану, залежить від прийнятої доктрини місцевого самоврядування. В рамках громадівської концепції це може тлумачитися як тимчасове позбавлення територіальної громади її конституційного права на самоврядування, що не передбачено Конституцією, однак по суті дозволено Законом «Про правовий режим воєнного часу» як обмеження прав (у цьому випадку — колективного суб'єкта) з огляду на визнання пріоритету загальнодержавного інтересу захисту суверенітету і територіальної цілісності України. У рамках державницької концепції така зміна суб'єкта управління місцевими справами може розглядатися як обмеження автономності внаслідок потреби посилення керованості та

оперативності державного управління в умовах воєнного стану (певний ступінь централізації управління).

Відновлення повноцінного функціонування місцевого самоврядування у тих громадах, де в умовах війни органи місцевого самоврядування у поточному складі втратили свою дієздатність, потребує проведення місцевих виборів. Такі вибори можуть бути проведені лише після припинення (скасування) воєнного стану. Уважний аналіз засвідчує, що для формування передумов, які робили б післявоєнні вибори можливими, потрібен певний час — післявоєнний перехідний період, тривалість якого сьогодні оцінити складно¹.

¹ Щодо аналізу передумов і можливих строків для проведення післявоєнних виборів (у тому числі місцевих) в Україні див.: Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. Оновлене дослідження з оцінки ситуації (станом на грудень 2023 року). Страсбург : Рада Європи, 2023. URL: <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59>; Ключковський Ю. Можливості проведення виборів в Україні відповідно до європейських стандартів під час і після війни. Політико-правові наслідки вступу України до ЄС та НАТО. SPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa. Monografie nr 45. Rzeszów : WSPiA, 2024. С. 109–125. URL: <https://wspia.eu/media/c2ydgigp/wersja-ukr-caość.pdf>.

Додаток 1

ПРАВОВІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ВИКОРИСТАНІ У ТЕКСТІ ЛЕКЦІЙ

Конституція України

Бюджетний кодекс України

Виборчий кодекс України

Земельний кодекс України

Кодекс адміністративного судочинства України

Кодекс України про адміністративні правопорушення

Кримінальний кодекс України

Цивільний кодекс України

Закон «Про адміністративну процедуру»

Закон «Про військово-цивільні адміністрації»

Закон «Про Державний реєстр виборців»

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

Закон «Про доступ до публічної інформації»

Закон «Про житлово-комунальні послуги»

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»

Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»

Закон «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»

Закон «Про запобігання корупції»

Закон «Про землеустрій»

Закон «Про Конституційний Суд України»

Закон «Про міжнародні договори України»

- Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон «Про місцеві державні адміністрації»
- Закон «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»
- Закон «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»
- Закон «Про оборону України»
- Закон «Про органи самоорганізації населення»
- Закон «Про основи національного спротиву»
- Закон «Про основні засади молодіжної політики»
- Закон «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України»
- Закон «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»
- Закон «Про поштовий зв'язок»
- Закон «Про правовий режим воєнного стану»
- Закон «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні»
- Закон «Про систему громадського здоров'я»
- Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»
- Закон «Про статус депутатів місцевих рад»
- Закон «Про столицю України – місто-герой Київ»
- Закон «Про судоустрій і статус суддів»
- Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» № 252 від 11 березня 2022 року від 12 червня 2020 року
- Розпорядження Кабінету Міністрів України № 707-р-730-р (Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад 24 областей)
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих

територій територіальних громад» від 30 грудня 2022 року № 1219-р

Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року

Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року

Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року

Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року

Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 року

Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року

Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2009 від 27 травня 2009 року

- Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 томах. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004.
- Антонович М. Міжнародне публічне право : навч. посібник. Київ : Видавничий дім «КМ Академія», 2003.
- Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : БАХВА, 2003.
- Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ : Ін Юре, 2003.
- Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ : Юридична думка, 2010.
- Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : Одіссей, 2008.
- Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024.
- Берман Г. Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. з англ. Київ : IRIS, 2001.
- Борденюк В. І. Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії. Київ : Парламентське вид-во, 2007.
- Бориславська О. М. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : монографія. Львів : Паіс, 2005.
- Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи. Київ : ТОВ «Софія». 2012.
- Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування та формування системи обмеженого правління в Україні. Основи свободи об'єднуватися та принцип самоврядності в конституційному праві Польщі та України : монографія / ред.: В. Скушідло, В. Ша-

повал, К. Екхардт, П. Стецюк. WSPiA : Rzeszów – Przemyśl, 2013. С. 159–169.

Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007.

Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів : Афіша, 2002.

Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик; за заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024.

Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : монографія. Львів : ЛДУВС; Край, 2008.

Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посібник. Львів : Каменярь, 2017.

Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. Київ : Основи, 2000.

Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015.

Збірник законів адміністраційних / укладач Дам'ян Савчак; репринтне вид. 1893 року; вступ: А. Єзеров. Одеса : Юридика, 2024.

Кіселичник В. Міське право як самоврядне право громади (на прикладі міста Львова). Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 6. С. 90–97.

Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія. Київ : Час друку, 2011.

Ключковський Ю. Вибори як інститут представницької демократії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 43–48.

Ключковський Ю. Критерії публічно-правової дієздатності громадянина. Наукові записки НаУКМА. 2015. Т. 168: Юридичні науки. С. 22–28.

Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : ВАІТЕ, 2018.

Ключковський Ю. До питання про місце проживання індивіда у приватному і публічному праві. Конституція і конституційні зміни в Україні : збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. С. 133–143.

- Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61–76.
- Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021.
- Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2010.
- Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021.
- Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. Харків : Право, 2011.
- Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посібник. Київ : Алерта, 2005.
- Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посібник. Київ : Атіка, 2009.
- Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001.
- Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Харків : Право, 2019.
- Максакова Р. М. До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні. *Правова держава*. Київ, 2003. Вип. 14. С. 590–594.
- Мельник Р. С. *Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика*. Київ : ВАІТЕ, 2015.
- Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006.
- Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002.
- Скаун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Правова єдність, 2010.
- Тьоніс Ф. *Спільнота та суспільство* / пер. з нім. Київ : Дух і літера, 2005.
- Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Скіф; КНТ, 2008.

- Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. 4-е вид. Київ : Юрінком Інтер, 2018.
- Штомпка П. Соціологія. Аналіз суспільства. Львів : Колір ПРО, 2020.
- Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні. Київ : Ліра-К, 2017.
- Alexy R. Theorie der Grundrechte. Berlin : Suhrkamp Verlag, 1986.
- Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa : PWN, 2000.

Навчальне видання



Серію «Могілянський підручник»
засновано 2017 року

Ключковський Юрій Богданович

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Курс лекцій

Видання підготував до друку
редакційно-видавничий відділ НАУКМА

Підписано до друку 01.09.2025. Формат 60×90/16.
Гарнітура Loga. Папір офсетний. Друк цифровий.
Ум. друк. арк. 15,5. Наклад 100 прим.

Видавничий дім «Кієво-Могілянська академія»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 6795 від 10.06.2019 р.

Адреса видавництва: 04070,
м. Київ, Контрактова площа, 4
E-mail: realization.ukma@gmail.com
<http://www.publish-ukma.kiev.ua>

Надруковано у друкарні «7БЦ»
м. Київ, вул. Олекси Тихого, 84