

Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні»*

I. Вступна частина

Запроваджувана в Україні реформа місцевого самоврядування, що стартувала у 2014 році зі схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, на початок 2022 року набула цілком реальних рис вже як адміністративно-територіальна реформа й засвідчила значну результативність і велику кількість здобутків для оновлених територіальних громад.

Рішенням Уряду й Парламенту в Україні утворено 1469 територіальних громад² і 136 районів (490 районів ліквідовано відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів»³). Чергові місцеві вибори 2020 року відбулися на новій територіальній основі базового й субрегіонального рівнів.

Указані реформаційні кроки актуалізували необхідність уточнення в законодавстві особливостей реалізації публічної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. В Україні розпочалася робота зі створення законодавства з питань адміністративно-територіального устрою, розвитку локальної демократії.

Водночас розв'язана з 24 лютого 2022 року повномасштабна збройна агресія РФ проти України зумовила потребу швидкого пристосування країни до нових умов та активної відсічі ворогу.

У перші місяці війни Верховною Радою України було прийнято низку важливих законодавчих актів, спрямованих на забезпечення оборони держави й функціонування органів влади в умовах воєнного стану, у тому числі відповідним законом було затверджено Указ Президента України «Про загальну мобілізацію», схвалено Указ Президента України «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань». Також були прийняті закони «Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо вдосконалення порядку комплектування і соціального забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад» від 01.04.2022 № 2170-IX, «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» від 14.04.2022 № 2193-IX, «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

² 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті у країні створено 1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територія на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської обл.). URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

³ Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

режиму на тимчасово окупованій території України» від 21.04.2022 № 2217-ІХ, «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-ІХ, «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 12.05.2022 № 2254-ІХ, «Про внесення зміни до розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про повну загальну середню освіту» щодо врегулювання окремих питань освітньої діяльності в умовах воєнного стану» від 19.06.2022 № 2315-ІХ, «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» від 09.07.2022 № 2390-ІХ тощо.

Сьогодні функціонування місцевого самоврядування в низці регіонів України є складним. Водночас немає сумнівів щодо необхідності продовження реформи місцевого самоврядування, коригування окремих її прорахунків і відпрацювання планів із відновлення нормального життя на всій території України, в усіх територіальних громадах. Тому необхідним є напрацювання якісної нормативної бази та створення належних правових засад функціонування місцевого самоврядування в поточний період і на найближчу перспективу.

Метою цього дослідження є оцінка актуальності, якості й відповідності конституційно-правових засад інституту місцевого самоврядування євроінтеграційним зобов'язанням України, міжнародним стандартам місцевого самоврядування, передусім Європейській хартії місцевого самоврядування, та виявлення потреб у законодавчому забезпеченні реформи місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є сучасна доктрина й нормативно-правова база місцевого самоврядування, міжнародні стандарти місцевого самоврядування, зарубіжний досвід реформ у сфері децентралізації, законопроекти, включені до Порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання (Постанова Верховної Ради України від 06.09.2022 № 2557-ІХ).

II. Основна частина

Правові засади місцевого самоврядування й доктринальні проблеми забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом публічної влади та, водночас, одним із ключовим інститутів громадянського суспільства. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування в різних країнах світу визначаються співвідношенням елементів та проявів його означених статусів, що втілюється у трьох основних теоретичних моделях – громадівській, державницькій та дуалістичній (громадівсько-державницькій).

Із часу проголошення незалежності в Україні у вітчизняній юридичній науці тривають дискусії щодо переваг, доцільності запровадження й розвитку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування на перспективу.

Після прийняття Конституції України 28 червня 1996 року об'єктом критики стала конституційна модель місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, питання конституційно-правової модернізації системи місцевого самоврядування не втрачають своєї актуальності.

Але при цьому муніципалізм слушно вважається однією з абсолютних цінностей конституційного рівня⁴.

Значний вклад у розвиток теорії муніципального права зроблено такими вітчизняними вченими у галузі муніципального права, як: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, О. Бориславська, К. Головка, І. Дробуш, Б. Калиновський, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, Н. Мішина, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський тощо. Їхні напрацювання є доктринальним підґрунтям реформи з децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування.

І сьогодні, у ці надскладні часи викликів і випробувань для України, вкрай важливо, щоб реформа місцевого самоврядування мала продовження й відбувалася на основі належних доктринальних засад. При цьому, як слушно відзначає О. В. Батанов, «одна з найважливіших проблем муніципальної реформи полягає у пошуку оптимальної доктринальної основи місцевого самоврядування. Адже теоретичні засади сучасного муніципалізму мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної муніципальної науки, а й на муніципальне будівництво нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагоме значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції або проектів нової Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування»⁵.

Із прийняттям Конституції України в 1996 році організація місцевого самоврядування в Україні отримала конституційну гарантованість. Статтею 7 Основного Закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а статтями 140–146 закріплюються засадничі нормативні гарантії місцевого самоврядування, у тому числі система органів місцевого самоврядування, його матеріальна й фінансова основи, порядок формування, основні повноваження органів місцевого самоврядування.

При цьому, ключовим для розуміння й подальшої конституціоналізації місцевого самоврядування та запровадження відповідних реформ є визначення у статті 140 Конституції України поняття місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, не повинно бути сумнівів, що конституційна модель місцевого самоврядування концептуально ґрунтується на громадівській доктрині місцевого

⁴ Батанов О. Концептосфера муніципального права. *Право України*. 2020. № 10. С. 13–31. DOI: 10.33498/loou-2020-10-013

⁵ Батанов О. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 89.

самоврядування. Зазначене положення не може бути проігноровано для подальшого розвитку реформ.

Базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», як відомо, був прийнятий у 1997 році. За час його дії до нього було внесено зміни та доповнення близько ста шістдесятма законами. Засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування визначаються великою кількістю законів України, зокрема: «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про розмежування земель державної і комунальної власності», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Повноваження органів місцевого самоврядування закріплено Виборчим, Цивільним, Господарським, Водним, Земельним, Лісовим та ін. кодексами України, законодавством про освіту, охорону здоров'я тощо. Загалом, цей перелік є досить об'ємним, оскільки місцеве самоврядування – це інститут публічної влади, покликаний вирішувати питання місцевого значення, що мають місце у переважній більшості сфер життєдіяльності суспільства.

Отже, в цілому нормативно-правова база функціонування місцевого самоврядування в Україні є достатньо сформованою, натомість постає питання підвищення його ефективності.

На нашу думку, вкрай важливо забезпечити (нехай і апостеріорі) конституційну легітимацію відповідних результатів реформи. Продовження реформи поза конституційним шляхом – це рух у зворотній бік від правової держави й верховенства права.

У зв'язку із зазначеним варто звернути увагу на наявні в законодавстві суперечності щодо правового статусу територіальної громади. Статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Натомість, у результаті об'єднання територіальних громад в Україні виникла ситуація з невизначеним, із формально-юридичної точки зору, статусом жителів адміністративно-територіальних одиниць, що були приєднані до адміністративного центру.

Слід також звернути увагу, що законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачаються можливості не тільки об'єднання в одну територіальну громаду, а й право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. Отже, логічно, щоб такий порядок був законодавчо визначений. Але питання не лише у законопроектних перспективах, а у концептуальному плані: чи є жителі населеного пункту, що об'єднався з іншими населеними пунктами, територіальною громадою, правовий статус якої зупинено. Якщо гіпотетично визнати, що громада залишається, то вихід із об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) має право на існування. Якщо ж має місце своєрідна суспільно-політична асиміляція (кількох громад в одну), то

необхідно виробити порядок відновлення правового статусу територіальної громади з використанням легалізованих форм локальної демократії.

О.В. Слобожан звертає увагу на двозначність використання терміну «територіальна громада» і розуміння під нею «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» (як визначено в Конституції України), або власне саму адміністративно-територіальну одиницю⁶. Така двозначність, на думку фахівця, виникла із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 р. № 562-ІХ, яким у нормативний обіг було включено термін «територія територіальної громади», а за Кабінетом Міністрів України, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, було закріплено повноваження приймати рішення про визначення адміністративних центрів територіальних громад і затвердження їх територій. Автор звертає увагу й на невизначеність долі територіальних громад, які не утворили ОТГ і не приєдналися до вже утвореної ОТГ у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

З іншого боку, окремі вчені вважають, що природа територіальної громади (незалежно від останніх законодавчих новацій) є подвійною – громада є адміністративно-територіальною одиницею та спільнотою (сукупністю громадян, жителів, мешканців певної території), – і зазначають про необхідність відповідного визначення територіальної громади⁷.

Очевидно, що проблема тут не тільки у вадах термінології, а й у концептуальній неоднозначності законодавства, що потребує удосконалення. Зокрема, уваги потребують питання правового статусу територіальних громад в Україні, у тому числі порядку їх створення, об'єднання, виділення, реалізації принципу територіальності, що є одним із ключових для правосуб'єктності громади.

Також, необхідно звернути увагу, що у зв'язку з «добровільно-адміністративним» характером об'єднання територіальних громад проблеми реалізації статусу виникли й у тих громадах, які відновили своє право на самоврядування в судовому порядку та добилися вилучення їх територій зі складу території ОТГ. Як звертає увагу П. М. Любченко, у подібних випадках територіальні громади не мають реальних механізмів для здійснення місцевого самоврядування, оскільки у них немає можливостей обрати голову та депутатів ради. Законодавчої основи для безпосереднього вирішення територіальною

⁶ Слобожан О.В. Правові та організаційні проблеми розвитку територіальних громад після адміністративно-територіально- реформи в Україні. *Четверта щорічна науково-практична конференція «Муниципальная реформа: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості. Збірник тез доповідей.* К., 2020. С. 8.

⁷ Пухтинський М.О. Сучасні проблеми трансформації муніципальної влади в контексті євроінтеграції України; Гетьман А.Б. Конституційно-правові проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Проблеми теорії конституційного права* /за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Парламентське вид-во. 2013. 616 с.

громадою питань місцевого значення сьогодні немає⁸. Це питання потрібно визначити в законі.

Стратегічні напрями реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи необхідно актуалізувати та в цілому пов'язати з усіма реформами, що відбуваються в державі, – освітньою, медійною, медичною тощо.

Як відзначає О. В. Батанов, успішність реформування у сфері децентралізації влади передбачає не тільки наявність його концептуальної обґрунтованості, а й необхідний науково-експертний супровід на різних етапах і стадіях перетворень. Вчений слушно відзначає важливим, таким, що має й суто доктринальне, і конституційно-нормативне, соціально-політичне та ідеологічне значення, питання про ознаки децентралізації⁹. Підтримуючи синергетичний підхід вченого до розуміння сутності та змісту децентралізації, вважаємо, що доктринальний зміст реформи має бути уточнений.

Вже не одне десятиліття в суспільно-політичній риторичі використовується термін «децентралізація». Децентралізація стала трендом. У ній вбачають універсальний рецепт для модернізації та демократизації. Однак політична практика в різних країнах не підтверджує такої закономірності, а корупція може звести нанівець весь позитивний потенціал децентралізації¹⁰.

Саме поняття децентралізації – попри те, що воно визначається в Конституції України як один із принципів (засад) територіального устрою, – не є достатньо розробленим і визначеним на доктринальному рівні в контексті запроваджуваних у державі реформ. Натомість, важливими на сьогодні вважаємо не лише політико-правові, але й економіко-правові питання децентралізації.

Так, якщо на перших етапах реформ у державі рефлексії розвивалися переважно навколо децентралізації державної влади, то останніми роками все більше обговорюються питання децентралізації влади публічної¹¹. При цьому зауважимо, що в юридичній науці прийнято розуміти місцеве самоврядування як один із видів публічної влади (місцева публічна влада)¹². З огляду на об'єднання (укрупнення) територіальних громад, на низовому (первинному) рівні по суті відбулася централізація місцевої публічної влади. Тоді подальша децентралізація може переважно відбуватися шляхом передавання публічно-сервісної та контрольної складових повноважень органів місцевого самоврядування суб'єктам приватного права (бізнесу). Це потребує відповідних обґрунтувань із урахуванням специфіки відповідних сфер суспільних відносин.

⁸ Любченко П.М. Проблемні питання розукрупнення територіальних громад в Україні. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід. М-ли Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Одеса, 5 листопада, 2021 р.). Одеса: Гельветика, 2021. С. 37–40.

⁹ Батанов О.В. Децентралізація як конституційно-правовий феномен. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід. М-ли Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Одеса, 5 листопада, 2021 р.). Одеса: Гельветика, 2021. С. 7.

¹⁰ Кучинський О. Як децентралізація влади впливає на демократизацію. (2018). URL: commons.com.ua/uk/decentralizatsia-i-democratyzatsia/

¹¹ Як, наприклад: Марцеляк О.В. Реформа у сфері децентралізації публічної влади в Україні через модернізацію виконавчої влади на місцях. *Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей П'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (Київ, 10 грудня 2021 р.). К.: ГНОЗІС, 2021. 384 с. С. 39–43.

¹² Погорілко В.Ф. Публічна влада. *Юрид. енци. в 6 т. К., 1998. Т. 5. : «П-С».* 2003. С. 196.

Крім того, цікавим є й політико-економічний аспект децентралізації. Якщо йдеться про децентралізацію і державної влади, і муніципальної влади, тоді логічно припустити, що з огляду на пропагування в Україні лібертаріанства як базової теорії політико-економічного розвитку країни, децентралізація може відбуватися (і відбувається) у різних формах, зокрема, все більшого використання буде набувати така її економічна форма, як відчуження (приватизація), що може суттєво вплинути на обмеження відповідальності держави (і місцевого самоврядування) за реалізацію соціальної політики.

У зв'язку із зазначеним, для подальшого проведення успішних реформ місцевого самоврядування вважаємо необхідним розроблення на доктринальному рівні методики, критеріїв (маркерів ризиків) підтримання економічної спроможності територіальних громад (із урахуванням різниці їх кількісно-якісного потенціалу). При цьому, держава повинна мати не лише механізми фінансового оздоровлення платоспроможності територіальних громад, але й дієві інструменти фінансового моніторингу (контролю) для запобігання виникненню суттєвого дефіциту місцевих бюджетів, втрати економічної спроможності територіальних громад.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на недостатню розробленість та визначеність у законодавстві положень щодо комунальної власності. Публічна природа комунальної власності має знайти відповідне відображення у правовому режимі належного територіальним громадам майна і відповідних прав членів громади. Це питання, на нашу думку, потребує комплексного підходу та унормування права власності територіальної громади в окремому законі. У концептуальному плані такий закон мав би чітко визначити зміст понять комунальної власності (особливості цієї форми власності), права комунальної власності, суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, правовий режим майна комунальної власності та правомочності суб'єктів місцевого самоврядування, спільну власність територіальних громад у частині визначення самого цього поняття й видів спільної власності – сумісної і часткової. Крім того, важливими є питання представлення спільних інтересів територіальних громад районними радами та управління останніми об'єктами спільної власності територіальних громад. Зокрема, у законодавстві мають бути уточнені підстави та критерії передачі майна територіальними громадами в управління районних рад, зміст та обсяг їх управлінських правомочностей, має бути визначений інституційний механізм управління об'єктами спільної власності¹³.

Стратегічні напрямки децентралізації державної влади, створення дієвого місцевого самоврядування в попередні роки були визначені низкою нормативно-правових актів програмного характеру. Це, зокрема: Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів

¹³ Куян І. Проблеми правового визначення комунальної власності. *Права людини в епоху цифрових трансформацій. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 25 лютого 2022 р.) / Національний авіаційний університет. Том 2. Тернопіль: Вектор, 2022. 237 с. С. 184.

України від 01.04.2014 р. № 333-р.; Стратегії реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р.; Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 тощо.

Визначення стратегічних напрямків реформування забезпечило виконання перших етапів реформ щодо децентралізації державної влади й розвитку місцевого самоврядування.

На виконання Указу Президента України від 20.09.2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» та відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» постановою Кабінету Міністрів від 05.08.2020 р. № 695 було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Стратегією визначено генеральний вектор сталого розвитку регіонів відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 р. № 722. Нова політика регіонального розвитку має ґрунтуватися на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку й навколишнє природне середовище. Як одну з ключових цілей у Стратегії визначено розбудову ефективного багаторівневого врядування, а в якості оперативних цілей намічено: формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі, на засадах нового адміністративно-територіального устрою України та утворення спроможних територіальних громад на всій території України; забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розроблення проектів ухвалення та впровадження нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», внесення змін до відповідного законодавства, побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів і територіальних громад.

Разом із тим, для успішного проходження цих етапів реформи необхідно, на нашу думку, на доктринальному рівні уточнити зміст політики децентралізації публічної влади.

Широкомасштабна збройна агресія РФ проти України, розпочата в 2022 році, стала безпрецедентним і наймасштабнішим викликом, що кардинально змінив безпекову, політичну й соціально-економічну ситуацію в країні, регіонах і територіальних громадах. Тому очевидно, що подальші реформи місцевого самоврядування мають враховувати поточні проблеми

функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану й перспективні потреби формування та функціонування спроможних територіальних громад. Отже, ще один важливий аспект забезпечення місцевого самоврядування пов'язаний із поточною ситуацією й дією правового режиму воєнного стану.

В умовах дії правового режиму воєнного стану реалізацію державної влади на місцях забезпечують військові адміністрації. Відносини між органами місцевого самоврядування й військовими адміністраціями стали новою реальністю. По суті, відбулася рецентралізація самоврядних повноважень – передача повноважень від органів місцевого самоврядування до військових державних адміністрацій.

Станом на 15 грудня 2022 року утворено 265 військових адміністрацій: 40 – сільських, 40 – селищних, 41 – міську, 119 – районних та 25 обласних. Водночас, відповідно до пункту 2-1 Прикінцевих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно з цим Законом повноваження:

обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної обласної військової адміністрації;

районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної районної військової адміністрації;

сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, старост – у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів). Апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

Згідно зі статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальником військової адміністрації населеного пункту в межах територій територіальних громад може бути призначений сільський, селищний, міський голова відповідної громади. Цією статтею не визначено, чи продовжує він при цьому вважатися сільським, селищним, міським головою – посадовою особою територіальної громади.

Частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що в разі утворення військової адміністрації Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про покладення на начальника військової адміністрації населеного пункту повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, голови громади. Таке рішення приймається парламентом на підставі оцінки конкретної ситуації. Тому очевидно, що якщо Верховна Рада України визнає недоцільним прийняття такого рішення, можна вважати, що органи місцевого самоврядування

територіальної громади продовжують функціонувати паралельно з військовою адміністрацією населеного пункту, здійснюючи свої повноваження.

Однак, якщо таке рішення Верховної Ради України прийнято, на час здійснення цих повноважень військовою адміністрацією робота відповідних органів місцевого самоврядування громади зупиняється. Утім можна вважати, що вони формально продовжують існувати в бездіяльному стані, оскільки їх діяльність може бути відновлена рішенням Верховної Ради України із дня припинення воєнного стану до закінчення 30-денного строку після його припинення. Однак, якщо діяльність цих органів не відновилася, мають бути призначені позачергові місцеві вибори. Ці положення не узгоджуються зі статтею 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає дострокове припинення повноважень місцевої ради із дня утворення відповідної військово-цивільної чи військової адміністрації.

Згідно з частиною восьмою статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Інший законодавчий припис підпункту 3 пункту 2-1 статті 28 «Прикінцеві положення» цього ж Закону зобов'язує військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснювати свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану.

Отже, вже сьогодні необхідно поступово й системно готуватися до місцевих виборів у післявоєнний період, зокрема, щодо визначення підстави їх призначення, організації та проведення. Величезна кількість внутрішньо переміщених осіб, окупація значних територій України, масштабна інформаційно-пропагандистська кампанія проти України та ряд інших українських викликів потребують нагального практичного вирішення й розв'язання низки проблем у післявоєнний період.

Сьогодні зрозуміло, що реформа децентралізації та розбудова вітчизняної моделі місцевого самоврядування має забезпечити утвердження принципу верховенства права, прав людини й наблизити Україну до членства в ЄС. Крім того, успішна реалізація цієї реформи впливатиме на зниження рівня корупції, забезпечить удосконалення управління територіями та ресурсами тощо. Вже започатковано спільні ініціативи разом із Радою Європи, наприклад, «Добре демократичне врядування в Україні: рух вперед у повоєнний період».

У межах оновленого Радою Європи Плану дій для України на 2018–2022 роки запропоновано можливі рішення щодо забезпечення доброго демократичного врядування у повоєнний період та зосередження зусиль на основних п'яти напрямках:

підсилення ефективності місцевого самоврядування з урахуванням викликів, що постали в період дії воєнного стану та будуть обумовлені процесом відновлення України й набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС;

перехід від військових адміністрацій у період дії воєнного стану до цивільних адміністрацій: механізми забезпечення демократичних процесів і безпечного демократичного середовища для виборів;

повоєнні виклики й можливі шляхи для підсилення інституційної спроможності органів адміністрування виборів;
забезпечення виборчих прав громадян у повоєнний період;
оптимізація адміністративно-територіального устрою та його вплив на територіальну організацію й адміністрування виборчого процесу.

На цих напрямках мають бути зосереджені й подальші дії із вдосконалення нормативно-правової бази щодо багаторівневого врядування та місцевих виборів відповідно до європейських стандартів¹⁴.

Міжнародні стандарти організації й функціонування місцевого самоврядування та зобов'язання України у цій сфері

Міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування й регіонального розвитку відіграють важливу роль у розвитку місцевої демократії, економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевої влади, і їх потрібно враховувати, удосконалюючи законодавство. Означені питання багаторазово досліджувалися та описувалися в науковій і навчальній юридичній літературі, окремі їх аспекти аналізувалися в серії науково-практичних видань Інституту законодавства Верховної Ради України «Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин».

Міжнародні та європейські стандарти закріплені у відповідних міжнародно-правових актах, серед яких: Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.); Всесвітня декларація місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 р.); Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами (Мадрид, 21 травня 1980 р.); Європейська Хартія міст (Страсбург, 17–19 березня 1992 р.) та багато інших.

Основними правовими актами, що регулюють багатоманітний спектр питань місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є Європейська хартія місцевого самоврядування¹⁵ та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування¹⁶.

Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана від імені України 06.11.1996 р. у м. Страсбурзі й ратифікована Верховною Радою України Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. Згідно зі змістом Хартії стандартами місцевого самоврядування вважаються: визначення в законодавстві конституційної та правової основи місцевого самоврядування (стаття 2); реалізація концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого,

¹⁴ Добре демократичне врядування є однією з ключових реформ в Україні. Good Democratic Governance among the key reforms for Ukraine. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/good-democratic-governance>

¹⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036

¹⁶ Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 1/2 (6/7). С. 65–69.

рівного, загального виборчого права, і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Хартія також передбачає: використання зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (стаття 3); визначення відповідних сфер компетенції місцевого самоврядування (стаття 4); забезпечення охорони територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (стаття 5); визначення відповідних адміністративних структур і ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань (стаття 6), а також умов, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні (стаття 7); адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (стаття 8); фінансове забезпечення місцевого самоврядування (стаття 9); право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації (стаття 10); правовий захист місцевого самоврядування (стаття 11).

Україна підписала Хартію без застережень, а отже взяла на себе зобов'язання впроваджувати її в законодавство. І фактично, переважна більшість положень Хартії реалізована в законодавстві України. Разом із тим, залишається недостатньо вирішеним у законодавстві та практиці реалізації місцевого самоврядування один із ключових принципів ефективної децентралізації і місцевого самоврядування – принцип субсидіарності.

Недостатньо враховані в законодавстві України й міжнародні стандарти локальної демократії, передбачені «Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування»¹⁷. Згідно з положеннями цього Протоколу право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади (стаття 1). У цьому зв'язку потребують законодавчого регулювання питання місцевих референдумів, удосконалення правових засад місцевих ініціатив, громадських слухань та інших форм локальної демократії.

До основних правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування на міжнародному рівні, належить і Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. Вона була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. І хоча Декларація не є для України актом, обов'язковим для виконання, але її цінність полягає в тому, що в ній знайшли відображення позиції широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів з питань становлення й функціонування локальної демократії. Декларація складається із преамбули та 11 статей, у ній визначено основоположні принципи місцевого самоврядування, такі як: основа влади уряду – воля народу; конструктивна участь «належним чином усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку»; зміцнення місцевої влади «шляхом ефективнішої та демократичнішої політики»; децентралізована підготовка і прийняття рішень, що «зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і

¹⁷ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Підписаний 16.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text

прискорює урядові дії» тощо. Стаття 2 Декларації дещо інакше, у більш широкому ракурсі порівняно зі статтею 3 Європейської хартії, роз'яснює концепцію місцевого самоврядування, визначаючи її як «право та обов'язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення». Тобто основні положення документу спрямовані на запровадження в усьому принципів та практики місцевого самоврядування. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування важлива нам як зібрання досвіду світової спільноти, своєрідний стандарт, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, тим самим покращуючи добробут населення.

Серед міжнародно-правових актів регіонального характеру можна визначити: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами 1980 р.; Європейську хартію міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р.; Хартію Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 1994 р.; Хартію «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборгська Хартія) 1994 р.; Європейську хартію регіонального / просторового планування 1983 р. (Торремоліноську хартію); Хартію про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. тощо.

До міжнародних актів, які мають рекомендаційний характер, належать: Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії ГА ООН 9 червня 2001 року); Гельсінська декларація регіонального самоврядування (прийнята на конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 28 червня 2002 року); Європейська декларація прав міст (Страсбург, 17–19 березня 1992р); Декларація щодо регіоналізму в Європі (від 4 грудня 1996 року) та інші.

Низка стандартів місцевого самоврядування загального характеру визначається також у Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 328(2012) про право місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління від 18.20.2012 р. Це питання залишається перспективним у плані дослідницького пошуку й законодавчих ініціатив.

Реформи місцевого самоврядування та правовий статус територіальних громад у зарубіжних країнах

Євроінтеграційні перспективи України й запровадження реформ із децентралізації державної влади зумовлюють необхідність вивчення досвіду зарубіжних країн, передусім країн Європейського Союзу щодо відцентрових реформаційних процесів та функціонування відповідних моделей управління в них.

Як відомо, у більшості нинішніх держав-учасниць ЄС реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації відбувалися із другої половини ХХ століття та на початку ХХІ ст. Цікавим у цьому плані є досвід Данії (1970, 2007 рр.), Латвії (1993–2009 рр.), Литви (1992–1995 рр.), Польщі (1992–1999 рр.). Результати реформ у цих та багатьох інших країнах дали змогу активізувати

владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність¹⁸.

Змістом реформ із децентралізації державної влади в усіх європейських країнах є укрупнення низової ланки (муніципалітетів, територіальних громад), інакше навряд чи можна досягнути належного рівня спроможності щодо здійснення публічної влади на місцевому рівні. Однак у різних країнах були обрані свої шляхи та засоби досягнення цілей відповідних реформ.

Як зазначається в літературі, у Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак, у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави. Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами¹⁹.

У зв'язку з постановкою питання про правовий статус територіальних громад, заслуговує на увагу підготовлений Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» огляд досвіду 11 європейських країн у питаннях визначення правосуб'єктності місцевого самоврядування²⁰. Зазначений матеріал ґрунтується на детальних тематичних звітах по 11 країнах, які були підготовлені у вересні 2021 року: Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»: Франція, Німеччина, Італія, Польща та Словенія; Шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні»: Латвія та Швеція; Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: Албанія, Греція, Молдова та Румунія. Проведене дослідження засвідчило поширеність серед європейських країн факту наділення правосуб'єктністю адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО): на 1 рівні (муніципалітети) та у низці випадків – на 2, 3 рівнях (райони, регіони). На відміну від аналізованих європейських країн, в Україні правосуб'єктність АТО, навіть базового рівня – територіальних громад, – має значною мірою декларативний характер. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» юридичними особами є органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи, організації; юридичними

¹⁸ Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф. / за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. 288 с.

¹⁹ Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф. / за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. С. 210; Калиновський Б.В. Досвід муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Збірник тез доповідей. Четверта щорічна всеукраїнська науково-практична конференція*. К., 2020. С. 17.

²⁰ Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR-1.pdf

особами можуть бути асоціації органів місцевого самоврядування. Як акцентовано в зазначеному звіті, дилема стосовно правосуб'єктності на місцевому рівні у країнах, що входили до складу СРСР, походить від давньої традиції Радянського Союзу надавати статус юридичної особи кожній установі місцевого рівня. Наприклад, Латвія відмовилася від подібної практики у 1994 році, прийнявши новий закон про місцеве самоврядування, який визначає, що органи (місцевого самоврядування) є представниками муніципалітету, як і у решті європейських країн. В інших країнах, таких як Молдова, все ще діє стара модель. Наприклад, районна рада там є юридичною особою, окремою від району як АТО.

У більшості європейських країн, відповідні виборні органи (мер, рада, президент регіону та ін.) лише представляють свої АТО, але не володіють окремою правосуб'єктністю. Вони діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої належать.

Найкраще «європейське» визначення муніципалітету (АТО 1-го рівня) міститься в Цивільному кодексі Італії: комуна – це юридична особа, наділена публічною правосуб'єктністю. Правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами й захистом з боку правової системи. Складовими елементами комуни є: (i) населення (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету); (ii) територія (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб'єктом права); (iii) активи (уся господарська діяльність комуни, тобто майнові об'єкти і права, якими вона володіє)²¹.

Відповідно до Конституції Французької Республіки²² адміністративно-територіальні одиниці утворюються відповідним законом. Жодна адміністративно-територіальна одиниця не має права впливати на іншу, може здійснюватися тільки рівноправна спільна діяльність. Передача повноважень у відносинах між державою та адміністративно-територіальною одиницею супроводжується передачею відповідних ресурсів, необхідних для виконання делегованих повноважень. Місцеве самоврядування у Франції врегульовано законом про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів.²³ При цьому, як відзначається у науковій літературі, місцеве самоврядування у Франції вирізняє значний вплив централістських начал, а також державницьких концепцій, що має історичне підґрунтя. Тому, очевидно, характерною ознакою муніципально-правової доктрини Франції на сучасному етапі є її догматичний, прикладний характер, що втілюється у відході на другий план концептуальних роздумів про природу місцевого самоврядування, натомість переважає коментування чинних правових норм і судової практики²⁴. У зазначеному

²¹ Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR-1.pdf

²² Конституція Французької Республіки (з передмовою В. Шаповала). К.: Москаленко О.М., 2018. 60 с.

²³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Version en vigueur au 02 décembre 2022. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>

²⁴ Маринів А.В. Генеза сучасної муніципально-правової доктрини у Французькій Республіці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 58. Т. 1. С. 84. DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.58-1.17>

дослідженні відмічається, що не у всіх національних правових системах існує настільки чітке визначення муніципалітету, як в Італії. Проте муніципалітет розглядається однаково, прямо чи опосередковано, у правовій доктрині, і те, що стосується муніципалітетів, стосується й АТО вищого рівня: регіон / провінція / департамент є юридичними особами, а їх обрані ради / голови та інші – є лише органами влади, які представляють відповідну юридичну особу на умовах, визначених законом. Саме АТО (юридична особа, комуна) здійснює управління власними справами через свої виборні органи.

Згідно з Конституцією Польської Республіки²⁵ основною одиницею територіального самоврядування визначена громада (gmina). Інші одиниці регіонального або місцевого й регіонального самоврядування визначаються законом (стаття 164). Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права (стаття 165). Публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одинцями територіального самоврядування як власні завдання, натомість для забезпечення потреб держави одиницям територіального самоврядування законом може бути доручено виконання інших публічних завдань (стаття 166). Одиниці територіального самоврядування виконують свої завдання через представницькі виконавчі органи (стаття 169).

Конституцією Естонії²⁶ передбачено, що місцевим самоврядуванням вирішуються всі питання місцевого життя на основі закону (стаття 154), а основними одиницями місцевого самоврядування визначено волості й міста, інші ж одиниці місцевого самоврядування можуть бути утворені на підставі і в порядку, визначеному законом (стаття 155).

У Чехії основними територіальними самоврядними одиницями є населені пункти першого рівня та області. Згідно зі статтею 100 Конституції Чехії територіальні самоврядні одиниці є об'єднаннями громадян, які мають право на самоуправління. Територіальні самоврядні одиниці визначаються публічно-правовими корпораціями, які мають власне майно і господарюють на основі власного бюджету (стаття 101 Конституції Чехії)²⁷.

Загалом, рівень самоврядування АТО в різних країнах залежить від ступеня реальної децентралізації в кожній із них.

Практика європейських країн різниться й у питанні нормативних положень щодо притягнення виборних посадовців і публічних службовців до відповідальності за свої дії. Наприклад, публічні службовці в Італії мають більший захист, натомість у Латвії посадові особи, які виконують відповідні функції, не мають статусу публічного службовця і наймаються на роботу відповідно до загального закону про працю.

Також не є однозначною практика унормування банкрутства суб'єктів місцевого самоврядування в європейських країнах. Як відзначено у зазначеному

²⁵ Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). К.: Москаленко О.М., 2018. 60 с.

²⁶ Конституция (Основной Закон) Эстонской Республики (состоянием на 2015 г.). URL: <https://www.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo/konstituciya-osnovnoy-zakon-estonskoy-respubliki>

²⁷ Конституция Чешской Республики (состоянием на 2012 г.). URL: https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/ustava-od-8-3-2013_-rus.pdf

вище дослідженні, у деяких країнах є закони про банкрутство муніципалітетів, а в інших – немає. «Однак це переважно питання термінології, оскільки на практиці ситуація в різних країнах більш схожа, ніж може здатися. Навіть якщо такі закони існують, вони відрізняються від тих, що застосовуються до комерційних компаній, та формують для АТО м'якший режим із різними ступенями важкості (фінансова криза, неплатоспроможність), за якого публічна власність є захищеною, не може бути продана, а правосуб'єктність АТО залишається незмінною. Національний уряд або суди можуть врешті призначити уповноваженого чи спеціального адміністратора, тимчасово скоротивши компетенції місцевої влади, але це відбувається вкрай рідко. Більшість ситуацій, коли повноваження мера чи ради призупиняються, виникають із інших причин, аніж фінансові проблеми муніципалітету: через серйозні порушення закону, неспроможність функціонування чи політичну кризу / блокаду у раді»²⁸.

За твердженням експертів, у країнах Європи, де існує «банкрутство муніципалітетів», воно працює радше як механізм «фінансового оздоровлення». При цьому існує й загальна тенденція: платоспроможність муніципалітетів забезпечується допомогою органів державної влади. Особливий випадок – Франція, в якій існує суворий попередній контроль за плануванням і виконанням бюджету місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюють відповідні органи державної влади через офіс префекта та Міністерство фінансів, передусім з метою запобігти надмірним боргам і фінансовим зловживанням. Інші країни здійснюють пильний нагляд за дефіцитом місцевого бюджету, навіть якщо інструменти для цього є більш неформальні, ніж у Франції²⁹.

В Україні питання наділення конкретною правосуб'єктністю АТО ще має бути досліджено та обґрунтовано. Зокрема, потребують уваги питання юридичних осіб публічного права, вироблення критеріїв розмежування юридичних осіб приватного й публічного права та безпосередньо правового статусу територіальних спільнот. При цьому необхідно брати до уваги, що однією з ключових кваліфікуючих ознак юридичних осіб публічного права має бути мета діяльності відповідних суб'єктів права. Безперечно вони діють для реалізації (задоволення) певних публічних інтересів³⁰. Найбільш доцільним і наближеним до практичних потреб вбачається правове регулювання створення, діяльності, припинення юридичних осіб публічного права, у тому числі територіальних громад, на рівні окремих законів. Але в будь-якому разі необхідно внормувати на законодавчому рівні адміністративно-територіальний устрій та оновити базове законодавство про місцеве самоврядування.

²⁸ Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR-1.pdf

²⁹ Там само.

³⁰ Клименко О.М., Куян І.А., Нецька Л.С. Проблеми правового статусу юридичних осіб публічного права в контексті оновлення Цивільного кодексу України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 51–66.

Аналіз змісту законопроектів, включених до Порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання

1. Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості та відкритості місцевих рад шляхом визначення відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменних голосувань» (реєстр. №4256 від 28.10.2020) пропонується на законодавчому рівні закріпити обов'язковість оприлюднення результатів поіменного голосування депутатів місцевих рад шляхом визначення в законі відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменного голосування депутатів на пленарних засіданнях органів місцевого самоврядування у формі відкритих даних з метою реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.

Закріплений у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип гласності здійснення місцевого самоврядування змістовно передбачає необхідність забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих рад як органів, які представляють інтереси територіальних громад. Слушними є положення законопроекту в частині визначення посадових осіб, відповідальних за оприлюднення результатів поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях місцевих рад.

Разом із тим, з метою уникнення дублювання запропонованими змінами законодавчих приписів, а також для реалізації визначеної мети законопроекту доцільно було б скористатися бланкетною нормою з посиланням на законодавство про доступ до публічної інформації без зазначення конкретних видів інформації та форми її оприлюднення. До того ж, застосування у пропозиціях змін до пункту 5 частини третьої статті 50 та пункту 14 частини шостої статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» словосполучення «...у формі відкритих даних» містить ризик звуження форм оприлюднення інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що може негативно вплинути на доступність відповідної інформації для певних категорій громадян.

2. Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відкритості роботи органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України» (реєстр. №4582 від 13.01.2021) анонсується вирішення проблеми забезпечення відеотрансляції засідань органів влади в режимі реального часу, а також зберігання відеозаписів цих засідань у відкритому доступі для забезпечення кожному громадянину можливості дивитися відеотрансляції засідань місцевих рад, Верховної Ради та її комітетів.

Проектом пропонуються зміни до частини 17 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими врегульовується здійснення прямої трансляції засідань сесії місцевої ради, записи якої зберігаються і розміщуються на сайті у вільному доступі. Усі присутні на пленарних засіданнях ради та постійних комісій мають право здійснювати аудіозапис, відеозйомку та трансляцію цих засідань.

Змінами до частини першої статті 9, частини другої статті 44, частини п'ятої статті 51 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»

встановлюється, що комітети здійснюють пряму відеотрансляцію засідань комітетів і слухань у комітетах через глобальну інформаційну мережу Інтернет; відеозаписи відповідних трансляцій зберігаються й розміщуються у вільному доступі на офіційному вебсайті Верховної Ради України безстроково.

Пропозиціями змін до частини п'ятої статті 3 Регламенту Верховної Ради України передбачається, що окрім прямої трансляції, записи пленарних засідань, засідань комітетів, парламентських слухань та слухань у комітетах зберігаються і розміщуються у вільному доступі на офіційному вебсайті Верховної Ради України безстроково; змінами до частини сьомої статті 236 передбачено, що парламентські слухання проводяться із прямою відеотрансляцією в мережі Інтернет.

Реалізована в законопроекті ідея заслуговує на підтримку, оскільки спрямована на забезпечення принципу гласності в діяльності органів публічної влади. Разом із тим, реалізація положень закону потребуватиме, у тому числі від місцевих рад, придбання відповідного технічного обладнання, програмного забезпечення, докладання додаткових трудових ресурсів тощо. Отже, прийняття цього закону призведе до зміни показників бюджету, проте зазначене фінансово-економічне обґрунтування до проекту, всупереч вимогам частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України та частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України, не подане. Слід також наголосити, що відповідно до приписів частини третьої статті 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Винесення на розгляд зазначеного проекту можливо за умови обрахування бюджетних витрат та узгодження їх із щорічним бюджетним процесом. Отже, законопроект несе фінансово-економічні ризики.

3. На законодавче закріплення певних механізмів реалізації принципу гласності у діяльності органів місцевого самоврядування спрямований проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 4582-1 від 19.01.2021). Щодо цього проекту надано висновок Головного Комітету про відхилення (від 24.03.2021).

Проектом пропонуються зміни до статей 46, 47, 50 і 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких врегульовується здійснення прямої трансляції засідань сесії місцевої ради, записи якої зберігаються й розміщуються на сайті у вільному доступі. Усі присутні на пленарних засіданнях місцевої ради та постійних комісій мають право здійснювати аудіозапис і відеозйомку та пряму трансляцію цих засідань в мережі Інтернет. Крім того, до обов'язків секретаря сільської, селищної, міської ради додається забезпечення оприлюднення протоколів сесії ради, відео- та аудіозаписів пленарних засідань ради на офіційному вебсайті ради, а до обов'язків голови районної, обласної, районної у місті ради – здійснювати контроль за оприлюдненням цих матеріалів і повідомлення депутатам гіперпосилання на трансляцію в мережі Інтернет.

Розробниками проекту не враховано, що виконання цього закону буде пов'язано із залученням бюджетних коштів. Тому сумнівним видається наведене в пункті 5 пояснювальної записки твердження, що прийняття проекту не потребує додаткових витрат із державного бюджету. Законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування бюджетних витрат відповідно до вимог частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України та частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України.

Отже, законопроекту притаманні фінансово-економічні ризики.

4. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» (реєстр. № 5241 від 12.03.2021) 19.10.2021 р. прийнято за основу зі скороченням строку підготовки.

Метою проекту є спрощення процедури призначення позачергових виборів у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та до частини третьої статті 194 Книги Четвертої «Місцеві вибори» Виборчого кодексу України.

Разом із тим, проектом не досягається системного оновлення положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Виборчого кодексу України, зокрема щодо строків призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови Верховною Радою України, а деякі положення видаються дискусійними, у тому числі щодо покладання на особу, яка тимчасово здійснює повноваження голови, повноважень направляти повідомлення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови в умовах реального конфлікту інтересів.

5. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо проведення дистанційних засідань» (реєстр. № 5817 від 27.07.2021), як зазначається у пояснювальній записці до нього, є створення умов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування шляхом надання їм можливості проводити дистанційні засідання та розглядати без певних обмежень питання, необхідні для забезпечення життєдіяльності територіальних громад із одночасним забезпеченням принципу гласності таких засідань шляхом прямої трансляції через офіційний вебсайт у режимі реального часу.

Проектом пропонуються зміни до пункту 11-1 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачено, що пленарні засідання сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій можуть проводитися в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання) із дотриманням принципу гласності шляхом прямої трансляції засідання через офіційний вебсайт у режимі реального часу. Крім того, шляхом виключення підпункту 4 цього пункту знімаються обмеження щодо виключного переліку питань, які можуть розглядатися на пленарних засіданнях перелічених органів місцевого самоврядування та встановлюється онлайн-режим функціонування органів

місцевого самоврядування. Варто зазначити, що вказаний пункт 11-1 Розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» був внесений згідно із Законом України № 540-IX від 30.03.2020 р. на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), та спрямований на тимчасове врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування у зв'язку із зазначеними винятковими обставинами.

Отже, не є достатньо обґрунтованим запровадження дистанційного режиму роботи органів місцевого самоврядування без визначення відповідних підстав. Ризики законопроекту пов'язані з відсутністю належного обґрунтування необхідності пропонованих законодавчих змін.

6. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу видатків з утримання комунальних підприємств, установ та організацій, які обслуговують жителів двох і більше громад» (реєстр. №6159 від 13.10.2021), як зазначається у пояснювальній записці до нього, покликаний розв'язати проблемні питання утримання закладів охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг та закладів іншого призначення для громад, які надають послуги жителям сусідніх населених пунктів.

Проектом пропонуються доповнення до частини третьої статті 60 та частини першої статті 66 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак пропозиціями не досягається системного оновлення положень цього Закону щодо об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів сільських, селищних і міських територіальних громад для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, оскільки об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст закріплено в частині другій статті 142 Конституції України, а також частиною сьомою статті 75, статтями 89 і 93 Бюджетного кодексу України, положеннями Закону України «Про співробітництво територіальних громад» тощо.

Отже ризики законопроекту пов'язані із внутрішньою неузгодженістю його положень.

7. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 6504 від 05.01.2022), як зазначається в пункті 1 пояснювальної записки до нього, підготовлений з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення теоретико-прикладних засад місцевого самоврядування у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою.

Питання щодо необхідності розмежування політичних і професійних посад на службі в органах місцевого самоврядування, а також вдосконалення законодавчої бази щодо підвищення професійної компетентності посадових осіб

місцевого самоврядування вже тривалий час дискутується в українському суспільстві. Законодавче закріплення зазначених положень є важливою умовою подальшої децентралізації в Україні, що сприятиме професіоналізації служби і забезпеченню її достатньої професійної незалежності.

Ризики законопроекту пов'язані з недостатньою узгодженістю статусів керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради та сільського, селищного, міського голови (його заступників) у частині визначених у ст. 8 проекту категорій посад. Запропонований у статті 61 проекту порядок формування дисциплінарної комісії, зокрема щодо включення до складу комісії представників громадських організацій, а також науковців, фахівців, експертів, статус яких не є однозначним, створює ризики обвинувачення службовців місцевого самоврядування за політичними, особистісними чи іншими мотивами зацікавлених осіб та несе додаткове навантаження на місцевий бюджет, пов'язане з відшкодуванням їм середньої заробітної плати за основним місцем роботи та інших витрат. Запровадження нових видів посад службовців місцевого самоврядування, у тому числі віднесених до вищої категорії, і нових підходів до оплати праці службовців місцевого самоврядування вочевидь потребуватиме залучення додаткових коштів із місцевих бюджетів, що мало б передбачати попереднє проведення відповідних розрахунків.

Законопроект несе фінансово-економічні ризики.

8. Проект Закону України «Про внесення зміни до розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо врегулювання деяких питань правового режиму майна спільної власності територіальних громад» (реєстр. № 5362 від 12.04.2021), як зазначено в пояснювальній записці, розроблено з метою врегулювання деяких питань правового режиму майна спільної власності територіальних громад та безпосередньо стосується комунальних закладів охорони здоров'я, які перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, що ліквідований Верховною Радою України.

Проектом пропонується передбачити, що встановлена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вимога про передачу до 1 липня 2021 року правонаступником районної ради району, ліквідованого Верховною Радою України, у комунальну власність територіальних громад усіх об'єктів спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих територіальних громад, не застосовується до комунальних закладів охорони здоров'я, які перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, що ліквідований Верховною Радою України.

Натомість, вказані заклади як об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району можуть бути передані до комунальної власності будь-якої територіальної громади, утвореного Верховною Радою України району, незалежно від їх територіального розташування, або залишитись у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, що утворився.

Підтримуючи в цілому необхідність вирішення питання стосовно комунальних закладів охорони здоров'я, які перебували у спільній власності

територіальних громад району, що ліквідований, вважаємо за необхідне зазначити про ризики, які несе цей законопроект.

Запропонована норма, що передбачає можливість передачі закладів охорони здоров'я, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст ліквідованого району, до комунальної власності будь-якої територіальної громади, утвореного Верховною Радою України району, незалежно від їх територіального розташування, не забезпечує вимоги щодо правової визначеності й у процесі застосування може зумовлювати виникнення судових спорів, що негативно позначатиметься на забезпеченні потреб населення відповідних територіальних громад у медичному обслуговуванні. Це свідчить і про соціальні ризики законопроекту. Пропоновані положення потребують узгодження з нормами Основ законодавства України про охорону здоров'я в частині забезпечення спроможної мережі госпітального округу.

9. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. № 6281 від 04.11.2021) є формування спроможного та ефективного місцевого самоврядування шляхом розподілу повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад за принципом субсидіарності, розмежування повноважень районних та обласних рад у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою України та приведення у відповідність до бюджетного законодавства, що дозволить забезпечити доступність і покращити якість надання публічних послуг жителям територіальних громад.

Підтримуючи в цілому необхідність уточнення повноважень органів місцевого самоврядування, у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої в Україні, вважаємо за необхідне привернути увагу до такого.

Пропоновані зміни до статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не враховують положення частини першої статті 142 Конституції України, якою територіальні громади районів у містах визнаються суб'єктами права комунальної власності.

Крім того, запропоноване доповнення статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою частиною другою, якою передбачено вирішення виключно на пленарному засіданні обласної ради питання про внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо кандидатури на посаду голови обласної державної адміністрації, не узгоджується з положеннями статті 118 Конституції України про порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Ризики законопроекту пов'язані з необхідністю дотримання норм Конституції України.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. № 6282 від 04.11.2021) спрямований на

розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, органів виконавчої влади за принципом субсидіарності у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою України та приведення у відповідність до бюджетного законодавства, що сприятиме формуванню спроможного та ефективного місцевого самоврядування, дозволить забезпечити доступність і покращити якість надання публічних послуг жителям, сприятиме приведенню українського законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проектом пропонується внести зміни до Земельного кодексу України, Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Кодексу цивільного захисту України, Сімейного кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України «Про нотаріат», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про автомобільні дороги», «Про Державний реєстр виборців», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про метрологію та метрологічну діяльність», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про правовий режим воєнного стану», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про фахову передвищу освіту», «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», «Про соціальні послуги», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про повну загальну середню освіту», «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», зокрема щодо: визначення й розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, районних та обласних державних адміністрацій; виключення норм щодо повноважень органів місцевого самоврядування міст районного значення, міст обласного значення, міст республіканського значення, об'єднаних територіальних громад.

Законопроект системно пов'язаний із проектом реєстр. № 6281, а отже несе ризики, пов'язані з необхідністю дотримання норм Конституції України.

11. Метою проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування (реєстр. № 6401 від 07.12.2021), як визначено у пояснювальній записці, є розширення можливостей для громадян брати участь у процесах місцевого самоврядування, підвищення ефективності щодо здійснення повноважень депутатами місцевих рад, керівниками рад і працівниками виконавчих органів рад.

Проектом передбачено уточнення положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо організації сесій та постійних комісій рад, а також доповнення щодо необхідності створення і ведення Реєстру об'єктів права комунальної власності громади. Зокрема, нормами законопроекту пропонується: закріплення обов'язкової публікації додатків до рішень і проектів рішень рад, а також порядків денних постійних комісій; обов'язковість онлайн-трансляцій сесій місцевих рад; створення відкритого реєстру об'єктів права комунальної

власності територіальної громади; кожні п'ять років проведення суцільної інвентаризації всіх об'єктів права комунальної власності територіальної громади; доповіді учасників сесій ради державною мовою; закріплення гарантій прав депутатів місцевих рад; усунення колізії щодо кворуму на засіданнях постійних комісій місцевих рад.

Ризики законопроекту пов'язані з недостатньою узгодженістю його положень з іншими законами та внутрішньою неузгодженістю його норм. Зокрема, положення проекту щодо Реєстру об'єктів права комунальної власності необхідно концептуально узгодити із Законом України «Про публічні електронні реєстри», у тому числі щодо формування та адміністрування відповідних реєстрів, користування реєстровою інформацією в порядку загального та спеціального доступу з урахуванням положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», а доповнення Закону статтями 60-1, 60-2 (інвентаризація та реєстр об'єктів права комунальної власності територіальної громади) доречно вносити після оцінки спроможності територіальних громад щодо адміністрування таких реєстрів.

12. Метою проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності (реєстр. № 6479 від 28.12.2021), як визначено у пояснювальній записці, є вдосконалення законодавчого врегулювання питання комунальної власності територіальних громад та спільної власності територіальних громад.

Проектом передбачається внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема щодо: визначення понять «спільна сумісна власність територіальних громад», «спільна часткова власність територіальних громад»; вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із набуттям, здійсненням та припиненням права комунальної власності територіальними громадами; регламентації відносин щодо управління районними та обласними радами об'єктами спільної власності територіальних громад; запровадження обов'язкових консультацій районних і обласних рад із сільськими, селищними, міськими радами щодо порядку управління об'єктами спільної сумісної власності району (області); врегулювання питань щодо управління об'єктами, набутими територіальними громадами в результаті співробітництва територіальних громад.

Вважаємо за доцільне привернути увагу до суперечливості положень аналізованого проекту в концептуальному та юридико-технічному аспектах.

Для законодавчого регулювання відносин власності концептуальне значення має питання щодо визначеності загальної структури (системи, її елементів) права власності в чинному законодавстві України з виділенням певних типів, форм, видів тощо. Виходячи з цього, може бути логічно визначений зміст категорії комунальної власності, її видів.

Загальнотеоретична проблема при визначенні необхідної системності відносин власності далася взнаки в запропонованому проекті. Зокрема, зміст категорії «комунальна власність» у законопроекті не дозволяє однозначно зрозуміти: чи стосується дане поняття певної форми власності як системи організації економічних відносин у рамках установавання правового режиму

конкретних об'єктів (майна, майнових прав) та особливостей здійснення права власності щодо них (у такому контексті про комунальну власність йдеться у відповідних положеннях Конституції України, зокрема статті 142, 143); чи під цим поняттям розуміється будь-який вид майна як матеріальна власність (власне об'єкти власності, об'єкти цивільних прав).

При цьому доповненнями до статті 1 проекту пропонуються визначення термінів «спільна сумісна власність територіальних громад», «спільна часткова власність територіальних громад», в основу яких покладено об'єктний критерій.

Недостатньо обґрунтованим, з огляду на специфіку публічних форм власності, є ототожнення об'єктів права власності й об'єктів цивільних прав у пропозиціях до статті 60 Закону. Крім того, питання віднесення підприємств, установ та організацій до об'єктів цивільних прав із певних підстав є суперечливим.

Також додаткового обґрунтування потребує виключення норм щодо неможливості скорочення обсягів доходів місцевих бюджетів у разі проведення майнових операцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності (частина п'ята статті 60 у запропонованій редакції) та передачі об'єктів права комунальної власності без згоди безпосередньо територіальної громади (частина шоста статті 60 у запропонованій редакції).

Потребує обґрунтування положення частини другої статті 60-2 запропонованої редакції, відповідно до якої районні та обласні державні адміністрації здійснюють заходи, пов'язані із забезпеченням реалізації повноважень районних та обласних рад щодо управління об'єктами права спільної сумісної власності територіальних громад.

Також потребує доопрацювання редакція запропонованої частини восьмої статті 60 Закону щодо конкретизації повноважень сільської, селищної, міської ради, а також предмету використання форм локальної демократії при вирішенні питань комунальної власності.

13. Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад» (реєстр. №7476 від 20.06.2022), розробленим Кабінетом Міністрів України на виконання підпункту 1 пункту 2 «Прикінцевих положень» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022 р. № 2243-IX (набрав чинності 18.05.2022 р.), пропонується визначити правові наслідки ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад, як то дострокове припинення повноважень: депутата місцевої ради на підставі набрання законної сили рішенням суду про заборону діяльності політичної партії, від місцевої організації якої висувалася та була обрана відповідна особа депутатом місцевої ради; сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради у разі дострокового припинення повноважень більше ніж половини депутатів від загального складу ради; утворення військових або військово-цивільних адміністрацій у відповідних районах, областях, на територіях територіальних громад, де введено воєнний стан у разі дострокового

припинення повноважень більше ніж половини депутатів від загального складу ради.

Проект потребує доопрацювання в частині пропонованих обмежень щодо проведення позачергових виборів, які є предметом правового регулювання Виборчого кодексу України, а не законів «Про правовий режим воєнного стану», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеве самоврядування в Україні».

До згаданого Порядку денного включено три законопроекти, які є альтернативними до проекту № 7476: про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад (реєстр. № 7476-1 від 27.06.2022), про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення правових наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад (реєстр. № 7476-2 від 04.07.2022), про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правових наслідків заборони політичної партії за рішенням суду для депутатів місцевих рад (реєстр. № 7476-3 від 05.07.2022). Натомість, видається більш обґрунтованим і послідовним законопроект (реєстр. № 7476 від 20.06.2022), який більш чітко регламентує питання дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, які були обрані від політичної партії, діяльність якої заборонена в судовому порядку.

14. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022), як зазначено в пояснювальній записці до нього, підготовлено з метою забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Запропоновані у проекті новели в цілому заслуговують позитивної оцінки, оскільки вони сприятимуть виконанню Україною своїх зобов'язань відповідно до Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування³¹, що був ратифікований Україною із заявою³². Зокрема, Україна взяла на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування й забезпечити розвиток місцевої демократії. При цьому члени територіальної громади матимуть можливість контролювати діяльність місцевої влади, аналізувати її ефективність, впливати на владу.

За висновком головного Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 04.11.2022 р. № 04-23/03-2022/188200, законопроект пропонується для прийняття за основу та доопрацювання його положень під час підготовки до

³¹ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#n2

³² Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України № 1664-VII від 02.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1664-18#n2>

другого читання, зокрема в частині залишення у статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чинних на сьогодні частин другої та третьої, що стосуються питань державної реєстрації статуту територіальної громади. Адже положеннями законопроекту статутам територіальних громад відводиться нова роль у частині регулювання питань місцевого значення, в результаті чого статут має стати одним із базових документів територіальної громади, що наближає його за значенням до установчих документів юридичних осіб, які підлягають державній реєстрації. Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законом. Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи та посадові особи місцевого самоврядування, так само як і органи та посадові особи державної влади, здійснюючи свої повноваження, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Такий самий принцип покладений і в основу Європейської хартії місцевого самоврядування, виходячи з положень частини першої статті 3 та частини першої статті 4 якої зміст та межі повноважень місцевого самоврядування мають бути визначені на рівні конституційних і законодавчих норм.

Ризики проекту пов'язані з невідповідністю використаної в ньому термінології і юридичних конструкцій Конституції України та створенням суперечностей у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема щодо видів актів органів місцевого самоврядування.

15. Проект Закону України «Про окремі питання оптимізації функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» (реєстр. № 7703 від 26.08.2022) має на меті встановлення юридичної відповідальності (дисциплінарної і кримінальної) посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які без поважних причин не повернулися в Україну протягом 10 діб із дня введення воєнного стану, що в кінцевому рахунку має забезпечити «збільшення фінансування потреб Збройних сил України за рахунок мінімізації видатків із державного бюджету на утримання зазначеної категорії осіб».

Законопроектом пропонується встановити поширення кримінальної відповідальності (нова стаття 337-1 у проекті щодо змін до Кримінального кодексу України (реєстр. № 7704 від 26.08.2022)) на осіб, уповноважених на виконання функцій держави та/або місцевого самоврядування, які не повернулися в Україну без поважних причин протягом десяти діб (днів) із дня введення воєнного стану в Україні, а також їх звільнення з посад відповідно до КЗпП; не нарахування їм заробітної плати та водночас її утримання і в повному обсязі перерахування на спеціальний казначейський рахунок Міністерства оборони України для подальшого використання для потреб Збройних Сил України.

Передбачаються зміни до законів України: «Про правовий режим воєнного стану», «Про статус народного депутата України», «Про статус депутатів місцевих рад».

Законопроект системно пов'язаний із проектом Закону України про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо окремих питань оптимізації функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, який є похідним від нього (реєстр. № 7704 від 26.08.2022).

Законопроект концептуально суперечливий та в цілому не відповідає вимогам Конституції України та принципу правової визначеності. Так, положення статті 2 проекту щодо поширення кримінальної відповідальності, передбаченої статтею 337-1 КК України на осіб, уповноважених на виконання функцій держави та / або місцевого самоврядування, які не повернулися в Україну без поважних причин протягом десяти діб (днів) із дня введення воєнного стану в Україні, суперечить положенням статті 58 Конституції України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

Правило, визначене у статті 4 проекту, містить некоректне відсилання до частини першої статті 1, що унеможливує його виконання, а отже має місце дефект правової норми. Крім того, немає необхідності в дублюванні поняття «воєнний стан», яке визначене у статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Ризики законопроекту пов'язані з невідповідністю його положень Конституції України та принципу правової визначеності.

III. Висновки

Запроваджувана в Україні реформа місцевого самоврядування засвідчила значну результативність і велику кількість здобутків для оновлених територіальних громад.

Широкомасштабна збройна агресія РФ проти України, розпочата у 2022 році, стала безпрецедентним викликом, що кардинально змінив безпекову, політичну й соціально-економічну ситуацію в країні, регіонах та територіальних громадах. Разом із тим, немає сумнівів у необхідності продовження реформи місцевого самоврядування, коригування окремих її прорахунків та відпрацювання планів із відновлення нормального життя на всій території України, в усіх територіальних громадах. Тому доцільно напрацювати якісну нормативну базу та створити належні правові засади функціонування місцевого самоврядування в поточний період та на найближчу перспективу.

Подальші кроки реформи місцевого самоврядування мають враховувати поточні проблеми функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та перспективні потреби формування й функціонування спроможних територіальних громад.

Важливо забезпечити (нехай і апостеріорі) конституційну легітиміацію відповідних результатів реформи. Продовження реформи поза конституційним шляхом – це рух у зворотній бік від правової держави й верховенства права. Особлива увага має бути приділена термінології та ключовим поняттям муніципального права, що має важливе значення для забезпечення правової

визначеності. Важливо відзначити необхідність удосконалення правового статусу територіальних громад в Україні, зокрема порядку їх створення, об'єднання, виділення, реалізації принципу територіальності, що є одним із ключових для правосуб'єктності громади, а також розширення прав членів громади щодо управління та розпорядження об'єктами права власності територіальної громади та конкретизації повноважень органів місцевого самоврядування з питань власності.

Наразі потребують чіткого законодавчого визначення наслідки створення військових адміністрацій для органів місцевого самоврядування.

Положення міжнародних стандартів, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування в основному реалізовано в муніципальному законодавстві України. Проте, недостатньо визначеними в законодавстві є міжнародні стандарти локальної демократії, передбачені «Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування». У цьому плані потребують законодавчого врегулювання питання місцевих референдумів, удосконалення правових засад місцевих ініціатив, громадських слухань та інших форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Змістом реформ із децентралізації державної влади в усіх європейських країнах, як і в Україні, є укрупнення низової ланки (муніципалітетів, територіальних громад), інакше навряд чи можна досягнути належного рівня спроможності щодо здійснення публічної влади на місцевому рівні. Натомість, у різних країнах були обрані свої шляхи та засоби досягнення цілей відповідних реформ.

Поширеним серед європейських країн є факт наділення правосуб'єктністю адміністративно-територіальних одиниць (муніципалітетів, районів, регіонів). В Україні питання наділення конкретною правосуб'єктністю адміністративно-територіальної одиниці ще має бути досліджено та обґрунтовано. Але у будь-якому разі необхідно внаормувати на законодавчому рівні адміністративно-територіальний устрій та оновити базове законодавство про місцеве самоврядування.

Перед організацією нових місцевих виборів, після припинення дії воєнного стану та настання сприятливих умов постає питання про врегулювання порядку підготовки до виборів, зокрема на територіях дії військових адміністрацій, а також необхідності гармонізації з положеннями Виборчого кодексу України строків проведення місцевих виборів, у першу чергу, на деокупованих територіях. Разом із тим, без проведення комплексного аудиту стану справ у територіальних громадах не можна достеменно сказати про відсутність ризиків у відновленні статусу таких громад. Таким чином, доцільно провести локальні переписи населення й переоблік матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Проведений аналіз законопроектів, спрямованих на удосконалення функціонування місцевого самоврядування в Україні, що були включені до Порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, дає підстави стверджувати, що в цілому задекларовані у проектах цілі заслуговують

на підтримку. Водночас розглянуті законопроекти, на нашу думку, потребують певного доопрацювання на предмет усунення наявних ризиків.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*