

Костянтин Євгенович Соляник

Кафедра державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-7586-2188>

РЕФОРМА, ЩО НЕ ВІДБУЛАСЯ: ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті знайшли відображення позиції автора щодо напрямків реформування законодавства України в сфері місцевого самоврядування. Вітчизняна історія становлення і розвитку муніципальної влади демонструє постійну увагу законодавця до її регламентування, про що, крім іншого, свідчать численні зміни до базових законів і галузевого законодавства, що регламентує компетенцію органів місцевого самоврядування в різних сферах місцевого господарства. Сучасна доктрина муніципального права акцентує на необхідності повної імплементації міжнародних і європейських стандартів в організації муніципальної влади, врахування досвіду й найкращих практик діяльності територіальних колективів розвинутих демократій, формування нової методології розподілу повноважень, заснованої на принципах субсидіарної й оптимальної децентралізації. Проте останні зміни до законодавства України свідчать про наявність різних підходів у розумінні природи муніципальної влади, її автономії та відповідальності перед територіальною громадою. Сучасний стан нормативно-правового регулювання в своїй змістовній складовій зберігає сформовані ще до набрання незалежності нашою державою наративи та теоретичні моделі окремих інститутів організації влади на місцях. Загальнодержавне регулювання, акти органів місцевого самоврядування містять достатньо значну кількість норм, що свідчать про «радянські» підходи в організації влади на місцях, другорядність у здійсненні владних повноважень муніципальними структурами порівняно з іншими інститутами публічної влади. Автором проведено аналіз чинних норм муніципального права, які збережені після 1997 року і є нормативною частиною Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Обґрунтовується позиція, що ці «відкладені зміни» законодавства можна характеризувати як нормативний бар'єр у розвитку муніципально-правових відносин у процесі становлення демократичних інституцій сучасної України, автономності та партнерських відносин між структурами громадянського суспільства, місцевого самоврядування та держави. Метою статті є аналіз існуючих у муніципально-правовій дійсності теоретичних моделей організації певних інститутів муніципального права, які були впроваджені протягом розбудови державності й організації місцевої влади в радянську добу й «автоматично» вбудовані в сучасне законодавство демократичної держави. Автор проводить дослідження окреслених об'єктів із огляду їх негативного впливу на становлення муніципальної влади в Україні та необхідності корегування законодавства шляхом усунення блокуючих норм і запровадження сучасних моделей. Обґрунтування здійснюється за допомогою методів виокремлення

часткового серед загального, кількісних і якісних показників єдиного правового явища, порівняння правових інститутів минулого та сучасного в зарубіжних країнах та в Україні, окреслення закономірностей негативного впливу існуючих норм на організацію та діяльність органів місцевого самоврядування з оцінки їх демократичності й ефективності, а також теоретичного моделювання нових інститутів у муніципальному праві сучасної держави. Отримані результати дослідження використовуватимуться в нормотворчій діяльності парламенту України та представницьких органів місцевого самоврядування задля формування потужного інституту публічної влади, який повною мірою відповідатиме міжнародним і європейським стандартам.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування; територіальна громада; децентралізація влади; інститут муніципального права.

Kostyantyn Y. Solyannik

Department of State Construction
Yaroslav Mudryi National Law University
Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-7586-2188>

THE REFORM THAT DIDN'T HAPPEN: ON THE ISSUE OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract. *The article reflects the author's position regarding the directions of reforming the legislation of Ukraine in the field of local self-government. The domestic history of the formation and development of municipal power demonstrates the legislator's constant attention to its regulation, which, among other things, is evidenced by numerous changes to the basic law and sectoral legislation regulating the competence of local self-government bodies in various spheres of the local economy. The modern doctrine of municipal law emphasizes the need for full implementation of international and European standards in the organization of municipal power, taking into account the experience and best practices of the activities of territorial collectives of developed democracies, forming a new methodology for the distribution of powers based on the principles of subsidiary and optimal decentralization. However, the latest changes to the legislation of Ukraine testify to various approaches in understanding the nature of municipal power, its autonomy and the responsibility of bodies exclusively to the territorial community. The current state of regulatory and legal regulation in its substantive component preserves the narratives and theoretical models of individual institutions of municipal power formed even before our state gained independence. National regulation, acts of local self-government bodies contain a fairly significant number of norms that testify to «Soviet» approaches in the organization of local government, secondary importance in the exercise of power by municipal structures compared to other institutions of public power. The author analyzed the current norms of municipal law, which were preserved after 1997 and are a normative part of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». The position is substantiated that these «delayed changes in the legislation can be characterized as a normative barrier in the development*

of municipal-legal relations in the process of formation of democratic institutions of modern Ukraine, autonomy and partnership relations between structures of civil society, local self-government and the state. The purpose of the article is to analyze the theoretical models of the organization of certain institutions of municipal law existing in the municipal legal reality, which were implemented during the organization of local government during the Soviet era of statehood development and «are automatically embedded in the modern legislation of a democratic state. The author conducts a study of the outlined objects in view of their negative impact on the establishment of municipal government in Ukraine and the need to adjust legislation by eliminating blocking norms and introducing modern models. The justification is carried out with the help of methods of distinguishing a single legal phenomenon from general, quantitative and qualitative indicators, comparing legal institutions of the past and present in foreign countries and in Ukraine, outlining the patterns of negative impact of existing norms on the organization and activity of local self-government bodies in assessing their democracy and efficiency, as well as theoretical modeling of new institutions in the municipal law of the modern state. The obtained research results will be used in the rule-making activities of the Parliament of Ukraine and representative bodies of local self-government for the formation of a powerful institution of public power that will fully meet international and European standards.

Keywords: *reform of local self-government; local self-government bodies; territorial community; decentralization of power; institution of municipal law.*

ВСТУП

Військова агресія проти української держави та державності змінила пріоритети законодавчого забезпечення розвитку відносин у сфері здійснення публічної влади в бік регламентування організації та діяльності в аспекті національної безпеки й оборони. На нашу думку, розвиток інститутів муніципальної влади протягом останніх років перебуває під залежністю перманентної загрози збереження їх автономності та демократичності, які стали основним дороговказом із набуттям незалежності для розвитку цього інституту публічної влади в управлінні територіями та взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Однією із таких загроз сучасності є «одержавлення» муніципальної влади, формування в суспільній свідомості її другорядності при здійсненні народовладдя. Безумовно, вести мову про повноцінний розвиток місцевого самоврядування можна виключно в мирних умовах, проте, незважаючи на військову агресію, Україна має зберегти ті цінності, які український народ визнав у 1996 році, виборов протягом 2004–2014 років і вмонтував у державну сутність.

У науковій, науково-практичній літературі автори постійно акцентують увагу на необхідності повної імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування, використання світового й європейського досвіду організації місцевого самоврядування та її органів тощо. Вважаючи цей інститут загальним демократичним напрацюванням і надбанням усіх демократичних країн, законодавство повинно максимально повно врахувати всі позитивні практики, що містить сучасна муніципально-правова думка, особливо що стосується країн із близькою до нас суспільно-політичною формацією та перехідними етапами державного будівництва

демократичної держави. Водночас власний досвід правової регламентації вже сьогодні дає підстави для корегування існуючого законодавства в сфері регламентації організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Законодавство нашої держави в цій сфері протягом розвитку незалежності піддавалося постійним змінам. На різних рівнях державного механізму приймалися програмні документи щодо корегування існуючої моделі, відмови від «радянщини» в муніципальній владі, створення механізмів реалізації муніципальних прав громадян тощо. Проте вони не торкнулися концептуальних понять, що є визначними в організації влади територіальної громади, і продовжують нагадувати й сьогодні про радянські принципи організації представницьких органів, їх взаємодію з іншими суб'єктами влади, розподілу компетенції, участі населення, підстави конституційно-правової відповідальності тощо. Причиною цього явища є існуючий на момент прийняття базового закону брак власних практик, але, як головне, помилкове розуміння про ймовірну «автоматичну» зміну змісту відносин влади в місцевому самоврядуванні при інституалізації територіальних громад як первинних суб'єктів муніципальної влади.

Дійсно, із запровадженням нової моделі управління територіальним розвитком через місцеве самоврядування, були запроваджені нові для нашої дійсності політико-правові інститути, які й досі залишаються проблемними в їх теоретичному обґрунтуванні та правовому закріпленні, як-то: територіальна громада, форми участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами, статuti громад, відповідальність органів і посадових осіб перед територіальною громадою та перед державою, питання місцевого значення, первинний і вторинний рівень місцевого самоврядування тощо. Проте нижче будуть окреслені ті правові приписи, які є напрацюванням діяльності місцевих рад народних депутатів радянської доби, а на сьогодні виступають блокуючим елементом у становленні повноцінного місцевого самоврядування.

1. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Питаннями нормативного забезпечення діяльності територіальної громади та її органів приділено достатньо уваги з боку представників конституційно-правової й інших суміжних наук. Предметом наукових досліджень стають питання муніципально-правового регулювання форм здійснення муніципальних прав громадян і територіальної громади, форм реалізації безпосередньої демократії, взаємодії муніципальних структур із органами державної влади й інститутами громадянського суспільства, імплементації норм Європейської Хартії місцевого самоврядування, кодифікації муніципального законодавства, відповідність міжнародним стандартам вітчизняних інститутів місцевого самоврядування і т.д. Серед сучасних досліджень можна окреслити роботи М. Баймуратова [1], О. Батанова [2], І. Бодрової [3], В. Борденюка [4], О. Бориславської [5], П. Любченка [7], О. Лялюка [8], М. Пухтинського [11] та ін.

2. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Дослідження здійснено з використанням загально-наукових і спеціальних методів наукового дослідження, які дали змогу провести системний аналіз існуючих правових моделей закріплення інститутів муніципального права сучасної України. Об'єднуючою складовою окремих із них є чітко окреслений ретроспективний характер правових приписів, що мали бути скасовані (скореговані) ще на початковому етапі становлення вітчизняного місцевого самоврядування.

Метод *системного аналізу* був застосований при дослідженні взаємовідносин норм та інститутів муніципального права між собою та теоретичними моделями побудови окремих інституцій муніципально-правового регулювання; *формально-юридичний* метод розкрив можливість вивчення законодавства України та актів органів місцевого самоврядування; *порівняльно-правовий* метод окреслив шляхи аналізу вітчизняного законодавства та нормативно-правового регулювання інших країн. У роботі також застосовано метод *правового моделювання* задля розкриття можливих шляхів вирішення окреслених проблем нормативного регулювання та авторського бачення щодо доцільності й необхідності впровадження сучасних підходів у регламентації окремих муніципально-правових інститутів.

3. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

Спостерігаючи за розвитком сучасного законодавства про місцеве самоврядування, можна вести мову про часткову наявність двох блоків нормативного регулювання сучасних муніципально-правових інститутів, які характеризуються негативним впливом на розвиток демократичних основ розвитку муніципальної влади. Перший блок має ретроспективний характер виливу, тобто сформований через стереотипи розуміння організації місцевої влади радянської доби. Вони були сформовані в минулому й залишились у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року [9], продовжуючи регулювання в первинному вигляді й на сьогодні.

По-перше, йдеться про норми законодавства України, якими визначається дія в часі окремих актів органів місцевого самоврядування, прив'язка їх до певного скликання місцевої ради. Такі акти стосуються, як правило, статусних питань діяльності відповідних структур місцевого самоврядування, що було характерним при дослідженні місцевих рад народних депутатів як рад у широкому розумінні, «робочих корпорацій» з прийняття та реалізації рішень на місцевому рівні єдиним органом державної влади – Радою народних депутатів. Зокрема, йдеться про регламенти місцевих рад, положення про виконавчі органи місцевої ради, про рішення і термін діяльності органів самоорганізації населення тощо.

У сучасному концепті побудови владних інституцій досить незрозумілою і, на нашу думку, помилковою є аргументація прийняття відповідних документів на відповідний термін (скликання). Позиція щодо місця й ролі місцевої ради

в широкому розумінні не узгоджується з сучасною інституційною складовою самоврядування, де місцева рада є самостійним представницьким органом із власними функціями і компетенцією (якщо не розглядати місцеву раду та її виконавчі органи як єдиний орган самоврядування, на кшталт муніципалітету [14]). Зміна персонального складу органу не призводить до припинення його діяльності як публічно-владної інституції або як юридичної особи, незалежно від обрання її або на чергових, або позачергових виборах. Місцева рада як і її виконавчі органи є постійно діючими органами місцевого самоврядування, існування яких передбачено Конституцією України [6]; зміна персонального складу не дає підстав вважати їх тимчасово діючими органами публічної влади.

Аналізуючи відповідні документи місцевих рад (регламенти, положення про виконавчі органи) можна стверджувати про їх фактичну тотожність за змістом і формою, які наслідують місцеві ради наступних скликань. У свою чергу, необхідність прийняття цих рішень саме в такий спосіб на практиці породжують питання щодо (1) можливості оскарження відповідних рішень, а також легітимності рішень, що були прийняті на їх основі; питання правонаступництва в діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, особливо у випадках зміни організаційної структури виконавчого органу без створення юридичної особи; визначення позивача в адміністративному судочинстві, й загального регламентування діяльності муніципальних структур у певній громаді тощо.

При цьому в місцевих радах існує також інший регламентуючий документ – регламент виконавчого комітету або регламент виконавчих органів відповідної місцевої ради. Щодо цих документів практика свідчить про їх чинність незалежно від скликань місцевої ради та формування персонального складу виконавчого комітету. Вбачається, що регламентуючі документи, а також положення, в яких знаходять деталізацію й конкретизацію норми законодавства для окремих виконавчих структур місцевої ради та здійснюється закріплення конкретних повноважень для виконавчого органу в межах загальних повноважень виконавчого органу, які визначені галузевим законодавством, має відбуватися незалежно від часових меж обрання депутатів відповідного представницького органу місцевого самоврядування. Такий підхід у розумінні єдиного органу влади на відповідній території з наявністю організаційно-розпорядчих структур у сучасних умовах не відповідає стандартам місцевого самоврядування і загалом організації побудови владних інституцій на принципах організаційної автономії в межах наданих повноважень із чіткими відносинами підзвітності, підконтрольності та відповідальності.

По-друге, збереження в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» терміну «загальна компетенція сільських, селищних, міських рад» (ст. 25) і «виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» (ст. 26). Така термінологічна конструкція була притаманна радянській добі, що використовувалося за-

конодавцем як бар'єр для виконавчого комітету вирішувати питання розвитку територій у міжсесійний період без участі представницького органу. За своєю юридичною властивістю виключність компетенції є її основною ознакою, що характеризується встановленням предметів відання та повноважень у межах реалізації якихось спільних функцій за конкретним органом (посадовою особою). Наявність у місцевої ради загальних повноважень у певних галузях місцевого господарства лише дає можливість самостійно встановити коло конкретних повноважень для власних виконавчих органів, що може обмежуватися наданням певних повноважень у межах регулювання суспільних відносин законом іншій публічній інституції та/або через конкретизацію повноваження щодо певного виконавчого органу в структурі місцевого самоврядування іншим законодавчим актом.

Закріплення повноважень виконавчих органів місцевих рад, виходячи з самої інституалізації таких структур в Основному Законі та базовому законодавстві, передбачає визначення його компетенції через спільність предметів відання з представницьким органом місцевого самоврядування, а також установлення конкретних повноважень у межах загальних повноважень місцевої ради. Така б конструкція формування компетенції змінила загальну методологію розмежування повноважень та провадження реформи децентралізації, визначивши автономність у вирішенні питань місцевого значення для кожного представницького органу з урахуванням місцевих особливостей.

Держава ж обрала інший варіант, визначаючи компетенцію виконавчих органів місцевих рад через (1) закріплення в рамках загальних повноважень місцевої ради, (2) прямого закріплення повноважень виконавчих органів у законодавстві України, а також (3) окреслюючи в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження як частини компетенції виконавчих органів місцевих рад. Такий порядок унормування компетенції для відповідних структур автоматично породжує питання про несприродне їх найменування, адже їх функції не тотожні функціям місцевої ради, що обґрунтовує коригування їх назви на «виконавчі органи місцевого самоврядування». Відмова законодавця від назви «виконавчі органи місцевих рад», на нашу думку, зумовлена існуванням стереотипу щодо місії виконавчих структур у місцевому самоврядуванні, який народився в організації місцевої влади радянської доби.

Виконавчі структури в місцевому самоврядуванні сьогодення є самостійними органами публічної влади, які реалізують власну компетенцію й є підзвітними і підконтрольними місцевій раді тільки-но в здійсненні власної компетенції. При цьому місцева рада не може прийняти рішення щодо питання, яке безпосередньо законом віднесено до повноваження виконавчого органу (виконавчих органів) законодавством, а також вплинути на реалізацію делегованих повноважень, обсяг реалізації яких у місцевому самоврядуванні достатньо широкий. Виконавчі струк-

тури, у свою чергу, відіграють і забезпечують роль інституційної пам'яті та послідовності в здійсненні муніципальної політики в громаді з урахуванням зміни депутатського корпусу на чергових і позачергових виборах.

По-третє, існування самого виконавчого комітету як органу в структурі органів місцевого самоврядування. Якщо в радянські часи цей орган виступав як колегіальний виконавчо-розпорядчий орган із подвійним підпорядкуванням, до складу якого входили відділи й управління, то на сьогодні це одна із виконавчих структур, яка поряд із іншими виконавчими органами місцевої ради, здійснює відповідні функції виконавчого органу. Колегіальність виконавчої структури того часу обґрунтовувалася позицією максимального залучення мешканців відповідних територій до роботи в місцевих органах влади й управління, демонструючи демократизм політичного устрою. До речі, залишення в сучасному законодавстві радянської норми про можливість включення до складу виконавчих комітетів інших осіб, у сучасних умовах призводить до безпідставного збільшення кількості членів виконавчого комітету, що створюють паралельну колегіальну структуру в діяльності місцевої ради.

Загальноприйнятим механізмом залучення громадськості до роботи владних інституцій є створення робочих, дорадчих, консультативних та інших структур для підготовки пропозиції й обговорення певних питань. Навпаки, виконавчий комітет може включати осіб, які прийматимуть рішення від імені та в інтересах територіальної громади, не будучи пов'язаним ані статусом муніципального службовця, ані персональною відповідальністю перед членами територіальної громади (практика доводить про включення військових капеланів, керівників футбольних клубів і банківських установ, партнерів адвокатських компаній, голів первинних профспілкових організацій тощо). На рівні району в місті конструкція організації виконавчого комітету залишилася на кшталт радянської доби, адже головою виконавчого комітету залишено голову відповідної районної в місті ради з відповідними відносинами підзвітності, підконтрольності та відповідальності.

Відсутність розуміння іншого місця та ролі виконавчого комітету в структурі місцевого самоврядування, що закладена в Конституції України, можна продемонструвати через зміни до ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесеними згідно із законами № 3038-VI від 17.02.2011, № 711-IX від 17.06.2020 в частині, що сільська, селищна, міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган із питань містобудування й архітектури. На практиці переважно формуються виконавчі органи місцевої ради, як-то передбачено в Конституції України; лише окремі ради визначають такі органи з прив'язкою найменування до структури виконавчого комітету, але за правовим статусом вони є виконавчими органами місцевої ради. У законодавстві також спостерігається різноманіття способів закріплення компетенції за цим органом: використовується

власне поняття «виконавчий комітет» або «виконавчий орган місцевої ради», або «виконавчі органи місцевої ради».

Практика свідчить, що обсяг компетенції виконавчого комітету різниться, а фактичний перелік повноважень залежить від низки факторів. Проте прослідковується єдина тенденція, чим більше інституційно розвинутою є система виконавчих органів місцевої ради, тим менше обсяг повноважень закріплюється за виконавчим комітетом. Україна є однією з небагатьох країн минулого радянського табору, яка залишила у складі виконавчих структур місцевої ради колегіальний виконавчий орган, надавши їй дещо модернізований статус. Особливість цього статусу зумовлена координаційною функцією серед виконавчих структур місцевої ради, а також інших структур місцевої ради при підготовці питань на розгляд ради. Проте тотожні функції характеризують також статус сільського, селищного, міського голови й апарату місцевої ради, що доводить організація муніципального менеджменту в інших країнах.

На нашу думку, єдиним аргументом, що обґрунтовує доцільність існування й залишення в структурі місцевого самоврядування виконавчих комітетів на рівні села, селища, міста, є позитивна практика окремих місцевих рад щодо обов'язкового включення до складу виконавчого комітету старост усіх старостинських округів територіальної громади, що були сформовані після 2020 року. Об'єднання цих посадових осіб територіальної громади, які представляють усі населені пункти (старостинські округи) в одній структурі з керівниками інших виконавчих органів і сільським, селищним, міським головою, надає змогу забезпечити прийняття належних рішень від імені всієї територіальної громади.

По-четверте, одночасність виборів депутатів місцевих рад, які обрані на чергових і позачергових виборах, кількість депутатського корпусу та здійснення повноважень депутата на громадських засадах, існування районних у місті рад та їх виконавчих органів.

Розуміння термінів обрання місцевої ради на чергових і позачергових виборах у нашій державі має неоднозначний підхід, у тому числі враховуючи позиції Конституційного Суду України. В одному тлумаченні цей орган обґрунтовує необхідність застосування однакової методології правового регулювання представницької демократії як щодо Верховної Ради України, так і місцевих рад [12] (рішення...), в іншому, навпаки, – «сприяння стабільності виборчих правовідносин у державі» й підтримує пропозицію одночасного проведення місцевих виборів й обліку їх скликань [13].

Дострокове припинення повноважень усього складу ради, як правило, і відбувається в результаті оцінки їхньої незадовільної роботи в реалізації муніципальної політики, реалізації реформ і забезпечення розробки та реалізації програм розвитку територій, а можливе й зловживання наданими правами. У межах певної територіальної громади проведення позачергових виборів є важливим політико-

соціальним явищем, яке будується на демократичних принципах територіальної громади брати участь в управлінні місцевими справами безпосередньо під свою відповідальність. Місцева рада, яка формується на позачергових виборах має «посилений» мандат довіри від територіальної громади, який має бути реалізований через виправлення помилок минулого корпусу ради й формування нової муніципальної політики. Залежно від терміну, що залишається до дати проведення чергових виборів у державі, місцева рада або має шанс на виконання передвиборних обіцянок, або статично заміняє корпус депутатів, повноваження яких були припинені на позачергових виборах, не маючи часу для розробки та впровадження нової муніципальної політики та корегування існуючих програм розвитку. У цьому випадку можна стверджувати, що позачергові вибори до місцевої ради в більшості випадків проводяться виключно заради виборів задля вирішення політико-соціального конфлікту серед відповідних мешканців громади.

Метою управління муніципальним розвитком є постійний процес розробки, реалізації та моніторингу сучасних та інноваційних програм розвитку територіальної громади, що будується на відповідальності депутатів перед членами громади. Повний термін діяльності депутатського корпусу, що обраний на позачергових виборах, є запорукою досягнення такої мети. І вона безумовно є пріоритетнішою, ніж унормування скликань місцевих рад та одночасності проведення виборів до них. Із огляду на зазначене, розрахунок скликань і необхідність одночасності є необхідними виключно для державних інституцій щодо «зручного» забезпечення організації місцевих виборів, їх фінансування, а також організаційного забезпечення проведення виборчої кампанії до місцевих рад.

Чисельність місцевої ради та робота депутата на громадських засадах є також питанням фахової дискусії, яка тривалий час має місце в доктрині муніципального права. У будь-якому випадку, зарубіжний досвід і вітчизняна практика роботи депутата місцевої ради безпосередньо в раді та з виборцями свідчать про необхідність кардинальних змін у цьому питанні як на рівні представництва територіальної громади, так і представництва останніх у районних та обласних радах.

Протягом усього періоду розбудови незалежної держави спостерігається поступове зменшення кількісного складу представницьких органів місцевого самоврядування, але дискусія щодо кількісного складу залишається відкритою. Відповідь на питання про кількісні показники представницького органу, на нашу думку, може стати аналіз вітчизняного досвіду роботи депутатів місцевих рад щодо реалізації своїх повноважень в окрузі та виборцями. При цьому необхідно враховувати, якщо депутат тільки-но займається збором скарг від мешканців і висвітленням їх перед місцевою радою та виконавчими органами, комунальними підприємствами й організаціями, то ефективність його діяльності можна розцінювати за високим балом виключно з позицій роботи депутата місцевої ради радянської доби. У сучасних реаліях ефективність діяльності депутата місцевої

ради має вимірюватися новими формами та методами взаємодії, координації та контролю зі всіма посадовими особами як місцевого самоврядування, так і державної влади, органами й установами, що працюють у територіальній громаді, його впливу на процес підготовки рішень і моніторингу за їх виконанням, постійної комунікації з мешканцями громади й акумуляції їх інтересів на всіх рівнях муніципального менеджменту. Змістовна трансформація розуміння статусу депутата місцевої ради природно ставить питання про «застарілість» стереотипу про масовість депутатського корпусу як запоруку демократичності місцевого самоврядування.

Збереження районних у місті рад у державі в Конституції України, на нашу думку, також є збереженням тієї моделі організації місцевої влади, що була притаманна радянській добі. Не зважаючи про згадку про територіальну громаду району в місті в законодавстві, автономне управління окремим районом у місті є неможливим, як і виокремлення із міської громади районної в місті територіальної громади як окремого суб'єкта публічно-правових відносин. Відсутність власних джерел доходів, як і окресленої в законодавстві компетенції щодо розвитку окремого району в місті, перетворюють цей представницький орган в особливий колегіальний виконавчий орган міської ради, що вирішує окремі повноваження міської ради в межах території району міста на основі затвердженого кошторису витрат.

Районний та обласний рівень організації місцевого самоврядування характеризується його незавершеністю з позиції належного урядування й автономності ще з моменту створення відповідної моделі в Конституції України. Збереження такого формату управління на районному й обласному рівнях чітко свідчить про позицію держави про другорядність місцевого самоврядування в управлінні відповідними територіями. Регіональний рівень місцевого самоврядування потребує концептуального переосмислення стосовно ролі та місця структур місцевого самоврядування у взаємовідносинах із державними структурами та первинними органами самоврядування територіальних громад району й області. Реформування цього рівня не тільки й не стільки окреслюються формуванням власних виконавчих органів районних та обласних рад, про що доволі часто висувається як єдиний рецепт виправлення ситуації.

По-п'яте, правове регулювання та практика організації роботи місцевої ради. Законодавство України, що регламентує організацію роботи місцевої ради, у більшості залишає можливість регламентування організаційних форм і методів роботи самій місцевій раді. Дослідження норм регламентів місцевих рад, а в окремих випадках статутів територіальних громад, свідчить про єдині підходи в унормуванні процедур підготовки та проведенні сесії місцевої ради, засідань постійних і тимчасових комісій, роботи депутатів і апарату ради. І якщо регламенти обласних, районних і міських рад, як правило, містять норми щодо деталізації загальних

законодавчих приписів, які визначені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» [10] тощо, то регламентуючі документи сільських і селищних рад, у переважній більшості обмежують свої процедури дублюванням законодавчих норм і закріплення питань організації роботи в загальному вигляді.

Можна стверджувати, що концептуальні підходи в організації роботи місцевої ради відтворюють організацію та діяльність місцевих рад радянської доби. Починаючи від формування порядку денного, ініціативи прийняття рішення, підготовки проєкту відповідного рішення та його узгодження, обговорення та прийняття депутатським корпусом кінцевого рішення, залишилися незмінними за своєю суттю з минулого століття.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець, викремлюючи поняття «сесія ради» і «пленарне засідання ради», фактично отожднює ці два поняття. Законом не передбачено, і в переважній більшості не визначено регламентами місцевих рад, досесійних процедур залучення депутатів до фахового обговорення проєкту рішення до моменту його внесення до загального обговорення місцевою радою, окрім обговорення в постійній комісії певних проєктів, що стосуються предметів відання конкретних постійних комісій. У таких умовах організації роботи депутат фактично позбавлений можливості вплинути на текст рішення через пропозиції, поправки і доповнення при розгляді його на пленарному засіданні, адже будь-які пропозиції, озвучені з трибуни місцевої ради (письмові пропозиції, надані на пленарному засіданні) потребують додаткового узгодження та проведення правової експертизи й аналізу.

Робота депутатів на громадських засадах створює умови непрофесійності місцевої ради в розумінні ініціативи, опрацюванні та вироблення спільних рішень саме депутатським корпусом. Відсутність повторних розглядів на інших пленарних засіданнях у межах проведення сесій (як-то, наприклад, читань у Верховній Раді України) призводить до одноголосних ухвалень усіх проєктів рішень депутатським корпусом. Інакше кажучи, існуюча система організації роботи разом зі складовими правового статусу депутата місцевої ради перетворюють представницький орган територіальної громади в орган, що тільки-но ухвалює рішення, які розроблені виконавчими органами, а в обласних і районних радах – районною та обласною державними адміністраціями. Така модель представницької демократії повністю задовольняла рівень «демократичності» в радянську пору, але в сучасних умовах потребує кардинальної реконструкції.

Регламенти роботи місцевих рад у частині ініціювання, внесення, розгляду на сесії ради, як і можливість внесення пропозицій і зауважень протягом його розгляду через двоетапність прийняття рішення повинні надати депутатові реальні та дієві механізми впливу на формування та реалізацію муніципальної політики за всіма напрямками розвитку. Можливо, ситуація станом на зараз зберігаєть-

ся у зв'язку з відсутністю потреби формувати потужні й впливові депутатські корпуси, надаючи всю повноту влади сільському, селищному, міському голові. Проте подальший розвиток територіальної організації влади в умовах децентралізації й субсидіарності при закріпленні повноважень зумовлять такі природні реконструкції.

Сьогодення свідчить про базову роботу місцевої ради в більшості як номінального власника комунальної форми власності, а також органу, що повинен погодити (схвалити) окремі рішення виконавчих органів через прийняття індивідуальних актів про розпорядження земельними ресурсами, природними копалинами тощо (затвердження звітів, планів, експертної оцінки, надання дозволу, затвердження технічної, землепорядної документації тощо). Сучасний стан муніципального регулювання суспільних відносин представницькими органами місцевого самоврядування свідчить про дисбаланс між прийнятими нормативними й індивідуальними актами, при якому останні становлять переважну більшість обсягу правової форми роботи депутатського корпусу. При цьому центром ініціювання й основним розробником нормативних документів, які затверджуються радами (правила, порядки, процедури, положення тощо), є виконавчі органи.

До другого блоку нормативно-правового регулювання, що гальмує демократичний розвиток вітчизняного місцевого самоврядування, належать норми сучасних змін до законодавства з окремих питань діяльності територіальних громад та її органів. Держава, аргументуючи їх доцільність і необхідність прийняття в сучасних умовах, у загальному рахунку гальмує демократичний розвиток місцевого самоврядування на загальновизнаних принципах організації муніципальної влади. Йдеться передусім про норми, які визначили порядок «добровільного» об'єднання територіальних громад та про контроль із боку державних структур за нормотворчою діяльністю місцевих рад. Відповідні зміни призвели до викривленого розуміння територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, перетворивши його виключно на місцеве населення, а органи місцевого самоврядування в нормотворчій і правозастосовній діяльності ставляться в повну залежність від державних структур. Дослідження відповідних питань буде продовжено в інших роботах, адже потребують окремого аналізу причин таких змін і моделювання наслідків сучасного реформування.

ВИСНОВКИ

Попри існуючу демонстрацію владними інституціями важливості та необхідності існування в механізмі держави місцевого самоврядування, яке уособлює важливу місію в демократичній організації управління територіями та місцевими справами, правове регулювання цього інституту залишається в перехідному стані після радянського устрою. Такий стан, на нашу думку, у більшості зумовлений недостатністю наукового опрацювання моделей і механізмів здійснення

муніципальної влади, який має місце в зарубіжних країнах та їх імплементацію у вітчизняне законодавство. Крім того, багаторічний досвід організації місцевого управління радянської доби, який із мінімальними корекціями трансформувався в сучасні реалії, продовжує визначати більшість питань організації роботи органів місцевого самоврядування сучасності. Подальші реформи в частині законодавчого забезпечення місцевого самоврядування мають бути спрямовані на вдосконалення інститутів муніципальної влади, про які йдеться в цій роботі. Очищення законодавства від «радянських» моделей організації управління на місцевому рівні, крім іншого, виступить потужною гарантією та запобіжником сучасних змін, які можуть ставити під загрозу подальший демократичний розвиток місцевого самоврядування як основи демократичної державності.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

Немає

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41–44. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-41-44.pdf
- [2] Батанов О. В. Перспективи кодифікації муніципального права в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Альманах права*. 2025. Вип. 16. С. 116–122. URL: <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2025-16-116-122> (дата звернення: 21.06.2026).
- [3] Бодрова І. І. Місцеве самоврядування в національній системі стійкості. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 46. С. 219–235. URL: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-46-219>
- [4] Борденюк В. І. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення конституційного права людини на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. *Нове українське право*. 2025. № 4. С. 100–111. URL: <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.4.12>
- [5] Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. Львів : Паіс, 2005. 208 с.
- [6] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.06.2026).
- [7] Любченко П. М. Народовладдя та місцеве самоврядування: сутність і взаємообумовленість розвитку. *Право України*. 2019. № 10. С. 195–211. URL: <https://doi.org/10.33498/luuu-2019-10-195>
- [8] Лялюк О. Ю. Конституційне регулювання децентралізації публічної влади в контексті забезпечення сталого регіонального розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2026. № 93. С. 268–274. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.38>
- [9] Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.06.2026).
- [10] Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2022 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 21.06.2026).

- [11] Пухтинський М. О. Трансформація місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади унітарної України. *Альманах права*. 2020. Вип. 11. С. 319–326. URL: <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2020-11-54>
- [12] Рішення Конституційного Суду України від 04.06.2009 № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09#Text> (дата звернення: 21.06.2026).
- [13] Рішення Конституційного Суду України від 29.05.2013 № 2-рп/2013 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text> (дата звернення: 21.06.2026).
- [14] Соляник К. Муніципалітети як органи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти самоврядування*. 2003. № 2(18). С. 29–31.

REFERENCES

- [1] Baymuratov, M. (2018). Municipal power in the system of public power in Ukraine under the conditions of municipal reform. *Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism*, 1, 41–44. Retrieved from https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-41-44.pdf
- [2] Batanov, O. V. (2025). Prospects for the codification of municipal law in Ukraine in the context of foreign experience. *Almanac of Law*, 16, 116–122. Retrieved from <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2025-16-116-122>
- [3] Bodrova, I. I. (2023). Local self-government in the national system of stability. *State building and local self-government*, 46, 219–235. Retrieved from <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-46-219>
- [4] Bordeniuk, V. I. (2025). Current problems of legislative support of the constitutional right of a person to judicial protection in the sphere of public-legal relations. *New Ukrainian law*, 4, 100–111. Retrieved from <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.4.12>
- [5] Borislavska, O. M. (2005). *Local self-government in Ukraine: theory and practice of implementing constitutional and legal principles*. Lviv: Pais.
- [6] Constitution of Ukraine (1996, June). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- [7] Lyubchenko, P. M. (2019). Democracy and local self-government: the essence and interdependence of development. *Law of Ukraine*, 10, 195–211. Retrieved from <https://doi.org/10.33498/louu-2019-10-195>
- [8] Lyaluk, O. Yu. (2026). Constitutional regulation of public power decentralization in the context of ensuring sustainable regional development. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series «Law»*, 93, 268–274. Retrieved from <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.38>
- [9] On local self-government: Law of Ukraine (1997, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- [10] On the status of deputies of local councils: Law of Ukraine (2022, July). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

- [11] Pukhtinsky, M. O. (2020). Transformation of local self-government in the context of decentralization of public power in unitary Ukraine. *Almanac of Law*, 11, 319–326. Retrieved from <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2020-11-54>
- [12] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-рп/2009 (2009, June) in the case on the constitutional submission of the Kyiv City Council regarding the official interpretation of the provisions of parts one and two of Article 141 of the Constitution of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09#Text>
- [13] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-рп/2013 (2013, May) in the case on the constitutional petition of 48 people's deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of part two of Article 136, part three of Article 141 of the Constitution of Ukraine, paragraph one of part two of Article 14 of the Law of Ukraine «On Elections of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, Local Councils and Village, Settlement, City Mayors». Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text>
- [14] Solyannik, K. (2003). Municipalities as Local Self-Government Bodies in Ukraine. *Aspects of Self-Government*, 2(18), 29–31.

Костянтин Євгенович Солянік

Кандидат юридичних наук, доцент

Доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

email: k.ye.solyannik@nlu.edu.ua

Kostyantyn Y. Solyannik

Candidate of Law, Associate Professor

Associate Professor of the Department of State Construction

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77 Hryhoriy Skovorody St., Kharkiv, Ukraine

email: k.ye.solyannik@nlu.edu.ua

Рекомендоване цитування: Солянік К. Є. Реформа, що не відбулася: до питання законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2026. Том 33. № 3. С. 157–173. <https://doi.org/10.31359/1993-0909.2026.33.3.157>.

Suggested Citation: Solyannik, K. Y. (2026). The Reform that Didn't happen: on the Issue of Legislative Support for the Development of Local Self-Government. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 33(3), 157–173. <https://doi.org/10.31359/1993-0909.2026.33.3.157>.

Дата першого надходження статті до видання: 22.06.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.07.2026

Дата публікації (оприлюднення): 30.09.2026



*Ця робота ліцензується відповідно до
Creative Commons Attribution 4.0 International License*