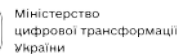


Моніторинговий звіт

Місцеве самоврядування крізь призму судової практики (2017-2023)





Автори:

Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ

Антон Чиркін, кандидат юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ

Тетяна Руда, кандидатка юридичних наук, експертка Центру політико-правових реформ

Дослідження підготовлено в рамках проєкту «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що реалізується Центром політико-правових реформ за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», що спільно фінансується ЄС та його державами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| ВСТУП..... | 4 |
| 1. ФОРМИ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ..... | 6 |
| 1.1. Організація та проведення загальних зборів громадян..... | 6 |
| 1.2. Нормативна основа для проведення громадських слухань..... | 7 |
| 1.3. З'ясування думки територіальної громади при прийнятті рішень органом місцевого самоврядування..... | 8 |
| 1.4. Реалізація права на місцеву ініціативу..... | 13 |
| 1.5. Нормативне регулювання органів самоорганізації населення..... | 13 |
| 1.6. Право члена територіальної громади на звернення до суду..... | 14 |
| 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ... | 16 |
| 2.1. Поняття «загальний склад ради» та його застосування в контексті визначення повноважності пленарного засідання..... | 16 |
| 2.2. Значення регламенту місцевої ради..... | 17 |
| 2.3. Організація та проведення сесій місцевої ради..... | 18 |
| 2.4. Реалізація принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування..... | 21 |
| 2.5. Реалізація права «вето» сільським, селищним, міським головою..... | 22 |
| 2.6. Конфлікт інтересів і рішення органу місцевого самоврядування..... | 24 |
| 2.7. Взаємодія ради та голови..... | 24 |
| 3. УХВАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... | 28 |
| 3.1. Процедурні вади підготовки проектів нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування..... | 28 |
| 3.2. Порушення процедури, пов'язаної з безпосереднім прийняттям і оприлюдненням нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування..... | 32 |
| 3.3. Вихід за межі компетенції (перевищення повноважень) при реалізації нормотворчої функції..... | 37 |
| 4. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИКЛЮЧНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... | 40 |
| 4.1. Труднощі розмежування компетенції між різними органами місцевого самоврядування..... | 40 |
| 4.2. Проблеми делегування виключних повноважень органів місцевого самоврядування..... | 41 |
| 4.3. Бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в контексті реалізації виключних повноважень..... | 42 |
| 4.4. Реалізація дискреційних повноважень в контексті виключної компетенції органів місцевого самоврядування..... | 44 |
| 5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ..... | 47 |
| 5.1. Право на звернення до суду..... | 47 |
| 5.2. Реалізація права на депутатський запит та депутатське звернення..... | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 6. ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ..... | 50 |
| 6.1. Порушення обмежень сумісництва та суміщення..... | 50 |
| 6.2. Порушення обмежень щодо одержання подарунків..... | 53 |
| 6.3. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів..... | 55 |
| 7. ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МЕТОЮ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ..... | 60 |
| 7.1. Звернення виконавчого органу місцевої ради/його структурного підрозділу до суду... 60 | |
| 7.2. Звернення місцевої ради до суду..... | 65 |
| 8. ОСКАРЖЕННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ВІДПОВІДНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЗМІН..... | 68 |
| 8.1. Оскарження розпоряджень КМУ про затвердження перспективних планів формування територій громад, дій ОДА під час розроблення перспективного плану формування територій громад..... | 68 |
| 8.2. Неправильне визначення позивачем суб'єктного складу учасників справи (відповідачів, співвідповідачів)..... | 70 |
| 8.3. Правомірність заміни сторони позивача новоствореною радою (органом місцевого самоврядування), яка сформувалась внаслідок процедури добровільного об'єднання територіальних громад..... | 71 |
| 8.4. Включення до Перспективного плану формування територій громад області однієї вже створеної ОТГ до іншої утвореної територіальної громади..... | 72 |
| 8.5. Порушення початкової стадії добровільного об'єднання, зокрема, відсутність порядку проведення громадського обговорення щодо добровільного об'єднання..... | 73 |
| 8.6. Оскарження Постанови ВРУ від 17.07.2020 №807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»..... | 73 |
| 9. КОМПЕТЕНЦІЙНІ СПОРИ..... | 76 |
| ВИСНОВКИ..... | 83 |

ВСТУП

Судова практика є цінним джерелом інформації щодо ефективності імплементації нового закону чи змін до існуючого закону. Недоліки нормативного регулювання - прогалини, двозначності, суперечності іншим нормативним актам, в результаті призводять до того, що акт його правозастосування (дія, бездіяльність, рішення) стає предметом судового розгляду, а рішення суду за результатами розгляду - орієнтиром для майбутнього правозастосування.

В межах цього дослідження зроблена спроба проаналізувати інституційні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування шляхом моніторингу та аналізу судової практики (насамперед рішень Верховного Суду) за період з 15.12.2017 до 31.05.2023 (з певними винятками) у спорах, які виникли з приводу:

- форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;
- організаційних, процедурних питань діяльності органів місцевого самоврядування;
- оскарження нормативних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування;
- реалізації виключної компетенції органами місцевого самоврядування;
- правового статусу і реалізації повноважень депутата місцевої ради;
- притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема, за: ст.172-4 («Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»), ст.172-5 («Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»), ст.172-7 («Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів») Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- захисту прав та інтересів територіальної громади за позовами органів місцевого самоврядування до інших суб'єктів;
- оскарження добровільного об'єднання територіальних громад;
- розмежування компетенції (компетенційні спори).

Мета проведення дослідження - визначення системних проблем в діяльності органів місцевого самоврядування, які зумовлені недоліками нормативного регулювання та/або помилками при правозастосуванні.



Список скорочень

ВРУ - Верховна Рада України

КМУ - Кабінет Міністрів України

КУпАП - Кодекс України про адміністративні правопорушення

НАЗК - Національне агентство з питань запобігання корупції

ОДА - обласна державна адміністрація

ОТГ - об'єднана територіальна громада

РДА - районна державна адміністрація

1. ФОРМИ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Конституція України в частинах першій та третій статті 140 визначає, що місцеве самоврядування це право 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. Це право територіальна громада може реалізувати в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради). Частина перша статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Як зазначив Верховний Суд у постанові від 05.12.2019 у справі [№461/10922/15-а](#): *«У системі органів місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів - територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. ... територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради ... є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради мають свої виконавчі органи, які їм підзвітні та підконтрольні».*

Крім формування органів місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає декілька форм участі територіальної громади та її членів у вирішенні питань місцевого значення, зокрема:

- місцевий референдум (стаття 7);
- загальні збори громадян (стаття 8);
- місцева ініціатива (стаття 9);
- громадські слухання (стаття 13);
- органи самоорганізації населення (стаття 14).

В межах проведення моніторингу ми дослідили проблеми, які виникають на практиці з реалізацією цих механізмів.

1.1. Організація та проведення загальних зборів громадян

Загальні збори - це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування в діяльності, а порядок їх проведення

визначається законом та статутом територіальної громади (частина перша статті 1, стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Реалізація цього інструменту на практиці ускладнена через проблему нормативного характеру. У справі [№213/897/17](#) Верховний Суд зазначив, що для проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання необхідна наявність двох законодавчо передбачених умов - відповідного закону та статуту територіальної громади.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» практично не врегульовує порядок скликання, організації та проведення загальних зборів. Лише в пункті 1 частини четвертої статті 42 вказано, що сільський, селищний, міський голова скликає загальні збори громадян за місцем проживання. Порядок реалізації цього повноваження не визначений. Як зазначив Верховний Суд - єдиним документом з питань організації і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання наразі є Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене [постановою](#) ВРУ від 17.12.1993 №3748-XII (постанова від 07.02.2018 у справі [№234/9264/15-а](#)). Проте, у зв'язку зі змінами, які відбулися в правовому полі України з моменту ухвалення вказаної постанови, її зміст частково увійшов у протиріччя із Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» тощо (постанова від 15.04.2020 у справі [№213/897/17](#)).

Існування іншої умови цілком залежить від розсуду органу місцевого самоврядування, оскільки виходячи зі змісту частини першої статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада не зобов'язані затверджувати статут.

Таким чином, закон допускає випадки, коли члени територіальної громади не можуть повноцінно реалізувати своє право на організацію загальних зборів громадян через відсутність актуального нормативного регулювання. В свою чергу це зумовлює необхідність звернення до суду. Так, у вже згаданій справі №234/9264/15-а позивач змушений був звернутися до суду оскаржуючи бездіяльність органів місцевого самоврядування щодо не проведення загальних зборів жителів. Згідно встановлених судом обставин справи, міська рада статут територіальної громади не прийняла, а на звернення членів територіальної громади, проявивши бездіяльність, надала відповіді загального характеру.

1.2. Нормативна основа для проведення громадських слухань

Громадські слухання це форма громадських обговорень, яка полягає у зустрічах з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати

їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за їх результатами підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Закон визначає, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Тобто, як і у випадку із загальними зборами, реалізація законодавчо закріпленого права членів територіальної громади поставлена в залежність від розсуду відповідної ради.

Верховний Суд у постанові від 24.01.2019 у справі [№278/2802/17](#) звернув увагу на цю проблему, зазначивши: «... питання можливості практичної реалізації даного права (на проведення громадських слухань - прим. авт.) має визначальне значення для становлення демократичної держави та громадянського суспільства. ... саме по собі визначення на законодавчому рівні права на громадські слухання є недостатнім без закріплення ефективного механізму його реалізації». В даній справі сільська рада також не затвердила статут або інший акт, який би визначав порядок проведення громадських слухань. Позивач просив суд зобов'язати сільську раду винести на розгляд сесії питання про затвердження регламенту та статуту. Після того, як Верховний Суд направив справу на новий розгляд в цій частині, [рішенням](#) Житомирського окружного адміністративного суду від 17.05.2019 позов було задоволено та зобов'язано винести це питання на сесію. Суд зазначив, що сільська рада зобов'язана сприяти практичній реалізації права територіальної громади на проведення громадських слухань і саме задля можливості практичної реалізації цього права, їй потрібно затвердити документ в якому безпосередньо буде передбачений порядок організації слухань.

Таким чином, попри те, що закон не містить імперативного обов'язку місцевої ради затвердити статут територіальної громади, його відсутність унеможлиблює повноцінну реалізацію законодавчо визначених прав територіальної громади на участь в місцевому самоврядуванні.

1.3. З'ясування думки територіальної громади при прийнятті рішень органом місцевого самоврядування

Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до основних принципів місцевого самоврядування відносить народовладдя, законність, а також підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Частина перша статті 10 визначає, що сільські, селищні, міські ради здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією

України та законами. Як зазначив Верховний Суд в пункті 76 постанови від 14.03.2023 у справі [№140/13065/21](#): «сільська, селищна, міська рада є підзвітною, підконтрольною та відповідальною перед територіальною громадою; під час прийняття будь-яких рішень орган місцевого самоврядування має керуватися та діяти, головним чином, інтересами жителів територіальної громади, а тому прийняття рішення всупереч інтересам громади може бути підставою для оскарження такого рішення у судовому порядку».

Тобто, в своїй діяльності органи місцевого самоврядування повинні керуватися насамперед інтересами територіальної громади, яку вони представляють. Це неможливо без з'ясування думки членів територіальної громади перед прийняттям радою рішення, яке вплине на громаду.

Одним із інструментів з'ясування думки є громадські обговорення, які виходячи з положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та практики Верховного Суду можуть відбуватися у формі: громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю (конференції, форуми, засідання за круглим столом, збори, зустрічі, теле- або радіо дебати, інтернет-конференція, електронна консультація) (постанова Верховного Суду від 11.02.2021 у справі [№824/1002/18-а](#)). Форма обговорення, його обов'язковість, порядок та особливості проведення залежать від різновиду питання, щодо якого місцева рада повинна прийняти рішення.

На практиці, органи місцевого самоврядування часто не враховували думку громадськості при прийнятті важливих для територіальної громади рішень або допускали істотні процедурні порушення, що ставало підставою для скасування прийнятих рішень.

а) реорганізація (в т.ч. ліквідація) місцевими радами навчальних закладів

Згідно з абзацом другим пункту 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради. В законодавстві не було встановлено чіткого обов'язку місцевої ради проводити консультації з громадськістю перед прийняттям такого рішення.

Верховний Суд застосував до даних правовідносин положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого [постановою](#) КМУ від 03.11.2010 №996. Згідно з пунктом 12 цього акту, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю, зокрема, з приводу розроблення та реалізації програм економічного, соціального і культурного розвитку та щодо проєктів нормативних актів, які стосуються конституційних прав громадян. Рішення місцевої ради про реорганізацію навчального закладу впливає на конституційне право на освіту, а

тому проведення громадського обговорення/консультацій є обов'язковим, оскільки це необхідно «*зادля дотримання якнайкращого забезпечення інтересів дитини, зобов'язання держави щодо якого визначено у статті 3 Конвенції “Про права дитини”*» (постанова від 07.04.2020 у справі [№2140/1730/18](#)). Така правова позиція була відображена в ряді постанов Верховного Суду, зокрема, від 06.02.2019 у справі [№720/1536/16-а](#), від 02.02.2021 у справі [№620/3135/19](#), від 18.04.2022 у справі [№560/1670/19](#).

Попри рекомендаційний характер згаданого порядку для органів місцевого самоврядування, Верховний Суд у постанові від 12.12.2019 у справі [№200/13942/18-а](#) зазначив, що це не позбавляє відповідача (місцеву раду) обов'язку підтвердити, що прийняття оскаржуваного рішення відбулося саме в інтересах громади.

Тобто, Верховний Суд застосував розширювальне тлумачення нормативних актів, поклавши на місцеві ради обов'язок щодо проведення консультацій, який не був чітко закріплений в законодавстві. На нашу думку, в цілому таке тлумачення відповідає принципам місцевого самоврядування, проте зумовлює проблеми правозастосування на практиці.

Щодо належної форми проведення консультації, то в пунктах 76, 77 постанови від 08.08.2023 у справі [№460/25721/22](#) Верховний Суд зазначив, що: «*зі змісту Постанови №996 вбачається, що консультації з громадськістю можуть проводитися у різних формах, зокрема у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій або вивчення громадської думки; проведення громадського обговорення може здійснюватися шляхом організації конференцій, форумів, зустрічей, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи тощо*». Опублікування проекту відповідного рішення, пояснювальної записки до нього, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з педагогічним колективом та батьківською громадськістю, розгляд та надання відповідей на звернення окремих батьків, а також проведення зустрічей з батьками є допустимою формою консультації з громадськістю.

b) об'єднання територіальних громад

Громадські обговорення в цій процедурі мають певну особливість. Частина четверта статті 5 [Закону](#) України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає, що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Як зазначив Верховний Суд в постанові від 12.12.2019 у справі [№155/1640/16-а](#): «*спеціальним законодавством не визначено поняття громадського обговорення з питань добровільного об'єднання територіальних громад, однак в загальному під таким терміном можна розуміти будь-яку форму з'ясування думки жителів громади стосовно поставленого на обговорення питання на засадах добровільності,*

відкритості та свободи висловлювань». Тобто, місцева рада самостійно повинна нормативно визначити порядок проведення обговорення саме під потреби об'єднання громад. Втім, частими були випадки (які і стали предметом судового розгляду), коли відповідні порядки місцеві ради не затверджували.

В процедурі об'єднання проводяться два обговорення - щодо ініціювання добровільного об'єднання громад (перше обговорення) та підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об'єднання громад (друге обговорення). Обидва цих обговорення згідно з вимогами закону є обов'язковими (постанова Верховного Суду від 05.05.2022 у справі [№815/2554/18](#)).

Згідно з позиціями Верховного Суду, законом не встановлено вимоги щодо повноважності (кворуму) громадських обговорень (постанови від 20.09.2018 у справі [№243/9399/15-а](#), від 12.12.2019 у справі [№155/1640/16-а](#), від 05.05.2022 у справі [№815/2554/18](#)). Водночас, призначаючи громадське обговорення сільський, селищний, міський голова повинен виходити з необхідності залучення якомога більшої кількості зацікавлених учасників, враховуючи організаційні можливості виконавчих органів ради, а також визначати такі строки проведення громадського обговорення, які б слугували гарантією реалізації права громадян на висловлення власної думки (постанова від 12.03.2020 у справі [№278/3142/16-а](#)).

Суди також приділяли значну увагу питанням належного інформування членів територіальної громади про проведення громадського обговорення. Як зазначено в постановах від 11.08.2020 у справі [№187/687/16-а](#) та від 20.09.2019 у справі [№607/15910/15-а](#): *«Всі мешканці територіальних громад повинні бути поінформовані про проведення громадського обговорення. Інформування ... може вчинятися різними способами (наприклад, через засоби масової інформації: телебачення, радіо; надіслання через пошту особистих листів; використання електронної пошти та ін.)»*. Відповідний спосіб інформування має бути визначений в порядку проведення громадського обговорення, який затверджується місцевою радою. Наприклад, в справі [№804/1247/18](#) Верховний Суд визнав неналежним доказом сповіщення про обговорення акт, згідно з яким, оголошення про обговорення було заздалегідь вивішене на інформаційних стендах сільської ради, оскільки такий спосіб інформування не був передбачений затвердженим радою порядком проведення обговорень.

Розкриваючи мету та значення громадських обговорень в межах процедури добровільного об'єднання територіальних громад, Верховний Суд зазначив, що воно є необхідним і важливим етапом, але водночас: *«результат обговорення є дорадчим, адже питання про об'єднання територіальних громад (за наслідками розгляду пропозицій, висловлених на громадських слуханнях/обговореннях та з їх урахуванням) вирішуватиме саме місцева рада Стосовно процедури*

голосування, то все ж потрібно пам'ятати, що воно є допоміжним і не визначає, яке рішення, у підсумку, ухвалить сільська, селищна рада» (пункти 57, 64 постанови від 30.09.2020 у справі [№320/2465/19](#)).

с) розгляд та затвердження містобудівної документації

[Закон](#) України «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема, стаття 21 (в різних редакціях) передбачає обов'язковість громадського обговорення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні. Організація та проведення громадських слухань є обов'язком місцевих рад, який не може бути передоручений іншим зацікавленим особам (постанова Верховного Суду від 27.10.2022 у справі [№824/585/17-а](#)).

Особливість проведення цих обговорень полягає в тому, що вони здійснюються на підставі окремого акту - Порядку проведення громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженого [постановою](#) КМУ від 25.05.2011 №555.

Однією з ключових проблем, яка вирішувалася судами, було те чи належним чином громадськість була сповіщена про обговорення (детальніше в п.3.1. дослідження).

Іншим проблемним аспектом, на який звертали увагу суди, було питання про обов'язковість створення погоджувальної комісії. Частина сьома статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає, що для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення, може утворюватися погоджувальна комісія. З цього приводу, Верховний Суд сформулював позицію, що закон чітко визначає випадки, при настанні яких вимагається створення органом місцевого самоврядування погоджувальної комісії (наявність пропозицій громадськості, рішення про врахування яких розробник і замовник не можуть прийняти самостійно або якщо мають місце спірні питання). Слово «може» вжите в тексті статті, не свідчить про наявність у місцевої ради альтернативних способів вирішення питання про необхідність створення такої комісії у разі настання наведених випадків (постанова Верховного Суду від 22.01.2020 у справі [№369/8195/17](#)). Не створення такої комісії за наявності передбачених законом підстав свідчить про ненаправленість дій ради на забезпечення дієвого врегулювання спірних питань і є однією з підстав для скасування відповідного рішення як такого, що прийняте без урахування пропозицій громадськості (постанова Верховного Суду від 17.11.2022 у справі [№1340/4243/18](#)).

Важливою для врахування в роботі органами місцевого самоврядування є також позиція Верховного Суду у справі [№127/17274/17](#). Суд відзначив, що: «*навіть у разі якщо громадські слухання проводяться з питань, з яких проведення таких*

слухань не є обов'язковим, встановлені законом та актами місцевого самоврядування процедури організації та проведення громадських слухань все одно мають бути дотримані, і орган місцевого самоврядування, який організовує їх проведення, відповідальний за дотримання таких процедур». Тобто, не обов'язковість проведення слухань не означає, що у разі якщо вони відбулися, їх результати, не повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в своїй діяльності.

1.4. Реалізація права на місцеву ініціативу

Частина перша статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування в порядку місцевої ініціативи. Порядок її внесення визначається місцевою радою або статутом громади. Тобто, як і у випадку з проведенням загальних зборів та громадських слухань, реалізація цього права поставлена в залежність від розсуду ради. Водночас, Верховний Суд у постанові від 26.08.2021 у справі [№1.380.2019.005912](#) відзначив, що невизначення порядку внесення місцевої ініціативи відповідним рішенням ради або статутом не може бути підставою для нерозгляду місцевої ініціативи в порядку, визначеному статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У вказаній постанові суд деталізував порядок розгляду ініціативи. Зокрема, стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає процедуру, яка включає такі послідовні стадії: 1) ініціювання членами територіальної громади розгляду у раді (в порядку місцевої ініціативи) питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування; 2) внесення місцевої ініціативи на розгляд ради; 3) розгляд на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи; 4) ухвалення радою рішення з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи з його оприлюдненням у встановленому порядку. Дотримання цієї процедури відповідно до вимог частини другої статті 19 Конституції України є обов'язковим.

Важливо відзначити, що включення місцевої ініціативи до порядку денного через голосування на сесії не вимагається (постанова Верховного Суду від 18.10.2022 у справі [№696/952/17](#)).

1.5. Нормативне регулювання органів самоорганізації населення

Стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що місцеві ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх

частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус цих органів визначається законом. В даному випадку таким спеціальним нормативним актом є [Закон](#) України «Про органи самоорганізації населення».

Верховний Суд сформулював важливу правову позицію, згідно з якою порядок організації, діяльність та правовий статус органу самоорганізації населення визначається виключно законом, а не органом місцевого самоврядування (постанова від 29.09.2022 у справі [№480/492/19](#)). В даній справі суди скасували рішення міської ради, яким було затверджено «Положення про самоорганізацію мешканців багатоквартирних будинків міста Суми для вирішення питань, що виникають в процесі надання та споживання житлових послуг». Однією з підстав для скасування такого рішення було саме те, що місцева рада не має повноважень врегулювати правовий статус органів самоорганізації населення.

1.6. Право члена територіальної громади на звернення до суду

Стаття 145 Конституції України визначає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Частиною першою статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» судовий захист прав місцевого самоврядування визначено як один з основних принципів.

В постанові від 24.10.2019 у справі [№326/1062/16-а](#) Верховний Суд визнав право будь-якого члена територіальної громади, у випадку якщо порушуються права територіальних громад *«оскаржити відповідну дію чи рішення суб'єкта владних повноважень у суді, оскільки порушення прав місцевого самоврядування неминуче призводить до порушення прав кожного жителя відповідного муніципального утворення»*.

Для вирішення питання про наявність у позивача в даному випадку права на судовий захист, вирішальним є визначення його належності до відповідної територіальної громади. Верховний Суд сформулював позицію, що належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається зареєстрованим місцем проживання (постанови від 20.09.2019 у справі [№606/2381/15-а](#), від 25.11.2020 у справі [№308/10757/16-а](#)). І хоча ця правова позиція була сформульована до внесення законодавчих змін щодо виборчого законодавства і декларування та реєстрації місця проживання в Україні, на нашу думку підстав для відступу від неї поки немає.

Рекомендації:

1. *Верховній Раді України*, шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

—

- визначити загальний порядок реалізації членами територіальної громади прав на проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи;

- встановити перелік питань (або критерії визначення таких питань) щодо яких з'ясування місцевою радою думки територіальної громади перед прийняттям рішення є обов'язковим;

2. Органам місцевого самоврядування:

- з метою забезпечення можливості реалізації членами територіальної громади прав на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, затверджувати статут територіальної громади, в якому визначати, зокрема, порядок організації та проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи;

- при організації розгляду питань, які за законом підлягають обов'язковим громадським обговоренням, належну увагу приділяти своєчасному та належному сповіщенню громадськості про таке обговорення.

2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Частина друга статті 19 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти не тільки на підставі та в межах повноважень, але й в спосіб, передбачений законодавством. Аналогічний обов'язок закріплений і в частині третій статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Європейський суд з прав людини в пункті 70 рішення у справі «Рисовський проти України» ([N°29979/04](#)) розкриваючи зміст принципу «належного урядування» відзначив, що на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок.

Таким чином, належна організація органами місцевого самоврядування своєї роботи, дотримання визначених законом та внутрішніми нормативними актами процедур є невід'ємною умовою не тільки законності та обґрунтованості рішень, які приймаються, але й в цілому легітимності таких органів. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні приділяти особливу увагу процесуальному аспекту реалізації повноважень, оскільки істотні порушення процедури унеможливають прийняття законного рішення.

2.1. Поняття «загальний склад ради» та його застосування в контексті визначення повноважності пленарного засідання

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розкриває зміст поняття «загальний склад ради», під яким розуміється кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

В законі неодноразово здійснюється відсилка до цього поняття. Зокрема, частина дванадцята статті 46 передбачає, що сесія ради є повноважною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Водночас, частина друга статті 59 визначає, що при встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. У зв'язку з цим положенням закону, на практиці виникала проблема, чи враховується тоді сільський, селищний, міський голова до загального складу відповідної місцевої ради в цілях визначенні повноважності пленарного засідання.

Позиція Верховного Суду з даного питання однозначна - *«участь міського голови у голосуванні при прийнятті рішення (на пленарному засіданні місцевої ради) не можна розцінювати як чинник, який впливає на кількісний склад депутатів на пленарному засіданні як умови, з якою закон пов'язує повноважність сесії*

місцевої ради» (постанова від 04.09.2019 у справі [№126/2017/17](#)). Аналогічно і в постанові від 13.05.2020 у справі [№300/906/19](#) суд зазначив, що сільський, селищний, міський голова не враховується до загального складу відповідної ради для визначення кворуму для пленарного засідання.

Таким чином, незважаючи на те, що частина друга статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає спеціальну умову щодо тлумачення змісту поняття «загальний склад ради», а саме включення до нього сільського, селищного, міського голови, проте таке включення відбувається виключно в цілях визначення кількості голосів, необхідних для прийняття рішення. Положення цієї частини не можуть застосовуватися для визначення повноважності пленарного засідання відповідної ради.

2.2. Значення регламенту місцевої ради

Одним з ключових актів, який врегульовує процедурні аспекти діяльності ради є регламент. Виходячи зі змісту частини п'ятнадцятої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентом ради визначаються, зокрема, порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, порядок роботи сесії.

Верховний Суд у постанові від 24.11.2022 у справі [№160/7757/21](#) зазначив: *«Сільська, селищна, міська рада та її виконавчий комітет є особливими юридичними особами публічного права і їх засадничим актом є Закон №280/97-ВР. Водночас ... рада є колегіальним органом місцевого самоврядування. Ця особливість потребує наявності окремого внутрішнього нормативно-правового акта, який встановлює загальний порядок підготовки, скликання та проведення засідань колегіального органу, особливості розгляду окремих питань (кадрові питання, розгляд проекту бюджету тощо), порядок оформлення рішень та інші процедурні питання».* Суд вказав, що затвердження регламенту, виходячи зі змісту пункту 1 частини першої статті 26, частини чотирнадцятої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є обов'язком ради, який має бути виконаний не пізніше як на другій сесії.

В спорах, які були предметом моніторингу, суди оцінювали оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність місцевих рад не лише на відповідність вимогам законодавства, але й вимогам регламенту відповідних рад. В справах №№[683/1711/17](#), [240/6076/18](#) Верховний Суд зазначив, що рішення ради повинні

прийматися з дотриманням процедури встановленої регламентом, який є актом ради, і є обов'язковим до виконання.

Наприклад, в справі [№303/3016/16-а](#) однією з підстав для скасування рішення сільської ради про дострокове припинення повноважень сільського голови стала відсутність відтиску печатки сільської ради на бюлетенях для голосування, що згідно з вимогами регламенту свідчить про їх недійсність.

Таким чином, в своїй діяльності, місцеві ради повинні керуватися не тільки вимогами законодавства, але й положеннями регламенту.

2.3. Організація та проведення сесій місцевої ради

Частина перша статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Як визначив Верховний Суд в постанові від 24.02.2021 у справі [№607/8188/17](#): «Сесія міської ради є певним періодом, протягом якого працює місцева рада; пленарні засідання є однією з форм роботи міської ради, які проводяться відповідно до встановленої процедури і протягом роботи сесії. Ототожнювати сесію з пленарним засіданням є помилковим».

Аналіз судових рішень, в яких предметом оцінки суду було дотримання нормативної процедури організації та проведення сесії, дозволив виокремити окремі проблемні аспекти, на які слід звертати увагу органам місцевого самоврядування в своїй діяльності.

а) скликання сесії

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині четвертій статті 46 встановлює загальне правило, згідно з яким сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської - відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної - головою відповідної ради. Передбачені альтернативні механізми скликання сесії, у випадку якщо згадані посадові особи не бажають це зробити, або не можуть. Зокрема частина шоста згаданої статті передбачає, що у разі неможливості відповідного голови скликати сесію, вона скликається секретарем сільської, селищної, міської ради/заступником (першим заступником) голови районної ради, заступником голови обласної ради.

Закон не визначає, що саме розуміється під «неможливістю скликати сесію ради». Верховний Суд в постанові від 16.01.2020 у справі [№712/13071/17](#) зазначив, що під «неможливістю здійснювати свої повноваження» та/або «неможливістю скликати сесію ради» необхідно розуміти фізичний та/або юридичний стан відповідного голови, що виключає фізичну та/або юридичну можливість виконувати

свої повноваження або скликати сесію ради: відсторонення від посади, хвороба, відпустка, відрядження тощо. Основною ознакою таких «неможливостей» є їхня тимчасовість (обмеженість у часі на період дії певних обставин) та об'єктивність у вигляді певного зовнішнього прояву, що перешкоджає реалізації відповідних повноважень або їхньої частини. Крім розкриття змісту цих підстав, у згаданій постанові Верховний Суд зробив ще один важливий висновок, про те, що: *«Закріплення законодавцем за секретарем міської ради повноважень у передбачених законом випадках реалізовувати повністю або частково повноваження міського голови, зокрема скликати сесії міської ради, має на меті забезпечення організаційно-правової визначеності та безперервності роботи ради й виконання покладених на неї функцій, і ці повноваження секретаря міської ради не можуть бути обмежені розпорядчим документом міського голови»* (у цій справі, міський голова, коли йшов у відпустку, своїм розпорядженням обмежив право секретаря на призначення сесії ради).

Таким чином, право секретаря на скликання сесії місцевої ради у разі неможливості здійснення головою своїх повноважень є законодавчо закріпленим, та не може бути обмеженим розпорядчими актами.

Особливу увагу слід звертати на наявність законодавчо визначених підстав для скликання сесії, особливо якщо це стосується позачергових сесій ради.

За загальним правилом, визначеним в частині п'ятій статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності - не рідше ніж один раз на місяць. Як зазначалося вище, закон передбачає альтернативні механізми, якщо відповідний голова не скликає сесію ради. Проте, використання цих механізмів на практиці повинно відбуватися з чітким дотриманням вимог законодавства та регламенту відповідної ради, оскільки як неодноразово зазначав Верховний Суд - відсутність законодавчо визначених підстав для скликання сесії призводить до протиправності проведення її пленарних засідань і, як наслідок, наявності підстав для скасування будь-яких рішень, прийнятих на таких пленарних засіданнях (постанова від 22.04.2020 у справі [№360/2169/19](#), від 04.06.2020 у справі [№802/1463/18-а](#)).

Наприклад, у справі №802/1463/18-а суд визнав порушенням закону скликання секретарем міської ради позачергової сесії, оскільки був відсутній факт невмотивованої відмови голови на депутатську ініціативу про скликання сесії. Як було встановлено під час судового розгляду, на звернення депутатів міський голова відповів в той же день, повідомивши, що вже скликано чергову сесію, а

депутати, в порушення вимог регламенту ради, не надали обґрунтування щодо необхідності скликання позачергової сесії.

Посадовим особам місцевого самоврядування слід звертати також увагу на строки інформування депутатів про скликання сесії ради. Зокрема, частина десята статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що рішення про скликання сесії ради, за загальним правилом, доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніш як за день до сесії. Водночас, як вказав Верховний Суд у постанові від 16.05.2023 у справі [№240/44129/21](#) поняття «винятковий випадок» законодавцем не розкривається і це є виключною компетенцією органу місцевого самоврядування і вона в усіх випадках супроводжується різними подіями і явищами. Ступінь нагальності вирішення питань місцевого значення визначається місцевою радою самостійно, оскільки орган місцевого самоврядування як представник територіальної громади, наділений повноваженнями на вирішення питань місцевого значення, і саме місцева, селищна, сільська рада вирішує, які питання є для громади першочерговими та потребують негайного вирішення (постанова від 11.02.2021 у справі [№824/1002/18-а](#)).

Важливе уточнення щодо сесій ради, про які інформування здійснюється за скороченими строками, Верховний Суд зробив в постанові від 13.02.2019 у справі [№804/1831/18](#), зазначивши, що на такій сесії можуть бути розглянуті лише ті питання, розгляд яких потребував такого виняткового способу скликання сесії.

В деяких справах Верховний Суд звернув увагу на пробіли в нормативному регулюванні питань щодо інформування депутатів про проведення сесії. Зокрема, в постанові від 27.08.2021 у справі [№317/3737/17](#) суд зазначив, що: *«у нормативних актах чітко не прописано процедуру повідомлення депутатів про час та місце проведення пленарного засідання у разі оголошення перерви у її (сесії - прим.авт.) відкритті»*, а у справі [№200/17956/16-а](#), за обставинами якої міський голова змінив своїм розпорядженням дату проведення сесії для дотримання 10-ти денного строку повідомлення депутатів, визнав, що: *«Питання щодо перенесення сесії цей Закон не регулює, обмежуючись визначенням права міського голови скликати сесії та видавати розпорядження»*.

b) проведення сесії, пленарних засідань

Проведення сесії також повинне відбуватися з суворим дотриманням вимог закону та внутрішніх нормативних актів ради. З цього приводу слід звернути увагу на декілька позицій Верховного Суду, зокрема:

- у справах [№320/9663/15-а](#) та [№664/491/16-а](#) суд відзначив, що законодавство не передбачає можливості та порядок продовження закритої сесії

ради. Тобто, після того, як сесія ради була закрита, призначати та проводити пленарні засідання в межах цієї сесії неможливо;

- у справі [№317/142/18](#) суд наголосив, що: *«рішення місцевої ради, у тому числі з організаційних питань, мають прийматися безпосередньо на засіданні ради і не можуть вирішуватися за межами сесійної зали»*. В даній справі голова сільської ради відкрив сесію, але згодом оголосив в ній перерву, тривалість якої не вказав. Про дату сесії депутатам було повідомлено в коридорі приміщення ради, що не було визнано судом належним повідомленням;

- у справі [№327/188/17](#) суд зазначив, що: *«обов'язковість фіксування всіх етапів та результатів пленарного засідання у відповідному протоколі сесії ради визначено частинами 16, 17 статті 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”», а також в регламенті ради*. Ведення стенограми засідання не передбачено ні Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», ні регламентом ради. Згідно з обставинами цієї справи, в протоколі засідання не було зафіксовано ряд ключових етапів (зокрема, факт створення лічильної комісії у складі п'яти осіб), що стало однією з підстав для скасування рішення про висловлення недовіри заступнику голови районної ради. При цьому, суд не взяв до уваги стенограму засідання, на якій був зафіксований факт створення цієї лічильної комісії.

2.4. Реалізація принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування

Окремо увагу слід звертати на забезпечення принципу гласності під час проведення сесій, зокрема, місцевим радам слід утриматися від безпідставного обмеження доступу до пленарних засідань для зацікавлених осіб. У 2020 році Верховний Суд сформулював щонайменше дві позиції, які слід враховувати з даного питання. Зокрема, у справі [№461/2034/17](#) суд зазначив, що законодавством не передбачено можливість обмеження права бути присутнім на пленарному засіданні у зв'язку з відсутністю вільних місць, не встановлено порядок пріоритетності права тих чи інших осіб на присутність на пленарному засіданні ради.

В справі [№821/950/18](#) суд акцентував увагу на забезпеченні прав журналістів, зазначивши, що обмеження щодо доступу журналістів до засідань місцевої ради можуть бути передбачені тільки законами України, а на рівні регламенту місцевої ради не можуть вирішуватись питання щодо обмеження прав журналіста на використання техніки, присутності на засіданні чи переміщення по залі засідань. Незаконним суд визнав і положення регламенту, які зобов'язують журналіста завчасно подати заявку, щоб мати можливість бути присутнім на пленарному засіданні.

Дещо загрозливою для реалізації принципу гласності у діяльності органів місцевого самоврядування видається позиція Верховного Суду щодо проведення радами закритих пленарних засідань. Зокрема, у постанові від 07.11.2018 у справі [№530/780/17](#) суд сформулював наступну позицію: *«аналізуючи норми Закону №280/97-ВР та Регламенту, Суд зазначає, що законодавець, закріплюючи право районної ради на проведення закритого пленарного засідання, не ставив жодних застережень щодо визначення виключного переліку підстав для проведення даного типу засідань, відносячи, тим самим, це до дискреційних повноважень районної ради. Передумовою для прийняття даного рішення зазначено лише спосіб його прийняття, а саме - більшістю від загального складу ради».*

Виходячи зі змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» саме в регламенті ради визначається, зокрема, порядок проведення проведення пленарних засідань і саме рада визначає порядок доступу до засідань. Водночас, частина сімнадцята статті 46 визначає, що сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. В жодному положенні згаданого закону не передбачене право ради проводити закриті пленарні засідання. Втім і не міститься пряма заборона цього. Відсутність в базовому законі нормативної рамки регулювання цього питання та передання його повністю на розсуд рад, породжує ризики зловживання цим повноваженням.

Втім, у постанові від 31.01.2020 у справі [№461/2034/17](#) Верховний Суд сформулював інший висновок, за яким обмеження доступу до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування, з урахуванням приписів статті 64 Конституції України, можливе лише у випадках передбачених Законами України «Про правовий режим надзвичайного стану» (стаття 18) та «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 8), якими допускається обмеження прав громадян на перебування у громадських місцях з метою усунення реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові. На нашу думку, місцеві ради з метою якнайкращого забезпечення принципу гласності в своїй діяльності, повинні керуватися саме цією правовою позицією.

2.5. Реалізація права «вето» сільським, селищним, міським головою

Частина четверта статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення і може подолати «вето» голови і підтвердити попереднє рішення двома третинами

депутатів від загального складу ради. Після цього воно може набрати чинності. Верховний Суд у постанові від 08.08.2019 у справі [№500/6108/16-а](#) зазначив, що закон не передбачає жодну іншу можливість подолання «вето» та підтвердження зупиненого рішення (як у вказаній справі - скасування розпорядження голови в загальному порядку простою більшістю голосів депутатів) ніж та, що визначена у згаданій частині статті 59.

Щодо реалізації права «вето» головою, на практиці розглядалося три питання - щодо строку внесення на повторний розгляд, обсягу «вето» та обґрунтованості розпорядження голови про зупинення рішення.

З приводу строку, Верховний Суд в ряді постанов відзначив, що: *«приписи статті 59 Закону №280/97-ВР не містять прямого зобов'язання щодо одночасного внесення на повторний розгляд ради відповідного рішення, а лише встановлюють двотижневий строк, в межах якого воно має бути переглянуте разом із зауваженнями голови ради»* (постанови від 09.08.2023 у справі [№620/289/21](#), від 25.06.2020 у справі [№444/2445/16-а](#)). Втім, слід мати на увазі, що за законом саме сільський, селищний, міський голова організує роботу відповідної ради та скликає сесії. Тобто, після зупинення рішення ради, голова повинен організувати її роботу таким чином, щоб його зауваження були розглянуті у визначений законом строк. У справі [№320/2380/19](#) Верховний Суд погодився з позицією апеляційного суду про те, що скликання міським головою позачергової сесії для повторного розгляду радою ветоаного рішення не звільняє його від обов'язку організувати та забезпечити розгляд такого рішення, якщо скликана сесія не відбулася через відсутність кворуму.

В справі [№490/5198/17](#) Верховний Суд, погоджуючись з позицією суду апеляційної інстанції, зауважив, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не вбачає законодавчо встановлених обмежень або заборон щодо повноважень міського голови зупинити дію окремих пунктів або частин рішення міської ради, які на його думку не відповідають вимогам законодавства. Тобто, голова може ветувати як в цілому рішення ради, так і окремі пункти такого рішення.

Щодо обґрунтованості «вето», то у вже згаданій постанові від 09.08.2023 у справі [№620/289/21](#) суд наголосив, що: *«при винесенні міським головою розпорядження про зупинення дії рішення міської ради в ньому обов'язково необхідно посилатися на норми (положення), якими голова обґрунтовує свою незгоду з рішенням ради, оскільки така незгода може базуватися як на порушеннях норм законодавства, так і на процедурі подання ще проекту рішення»*. Водночас, в постанові від 18.05.2022 у справі [№824/609/19-а](#), суд підтримав раніше сформовану позицію, що необґрунтованість чи недостатня обґрунтованість зауважень міського голови щодо рішення ради не може характеризувати його як

протиправне в розумінні вимог статті 2 КАС України, та уможливити його оскарження та скасування в судовому порядку. Така необгрунтованість може бути лише підставою для відхилення зауважень голови.

2.6. Конфлікт інтересів і рішення органу місцевого самоврядування

Особлива увага в діяльності органів місцевого самоврядування повинна приділятися дотриманню вимог антикорупційного законодавства, зокрема запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цьому присвячена стаття 59-1, яка встановлює загальні правила щодо конфлікту інтересів. Так, сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат місцевої ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради публічно повідомляє про конфлікт інтересів, який виник під час участі у засіданні ради чи іншого колегіального органу такому органу та не бере участі у розгляді, підготовці та прийнятті рішень цим органом.

В контексті тлумачення судами положень статті 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід звернути увагу на правову позицію Великої палати Верховного Суду, яка викладена в постанові від 20.03.2019 у справі [№442/730/17](#). Незважаючи на те, що вона стосується попередньої редакції статті, в ній суд відзначив, що: *«прийняте в умовах реального конфлікту інтересів у одного з депутатів рішення органу місцевого самоврядування компрометує, спалює таке рішення, та, як наслідок, нівелює довіру суспільства до органів місцевого самоврядування в цілому»*. При цьому, Велика палата відступила від раніше сформованого правового висновку, та вказала, що: *«для встановлення порушення процедури прийняття рішення, визначальним є сам факт участі депутата у голосуванні за наявності конфлікту інтересів (незалежно потенційного чи реального), а не вплив такого голосування на прийняте рішення з урахуванням наявності кваліфікованої більшості, необхідної для прийняття позитивного рішення колегіальним органом»*.

2.7. Взаємодія ради та голови

Частина перша статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу відповідної територіальної громади. Попри наявність у голови повноважень щодо організації роботи ради та керування виконавчим комітетом, між головою та радою не існує ієрархічних відносин. Як зазначив Верховний Суд: *«міський голова обирається територіальною громадою, а депутати відповідної ради підзвітні виключно своїм виборцям»* (постанова від 01.02.2022 у справі [№420/177/20](#)). Незважаючи на однакові способи обрання місцевих рад та відповідних голів, їхні

статуси різні - голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за свою діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням ради (постанова від 04.02.2020 у справі [№766/12191/16-а](#)).

Незважаючи на те, що згідно з вимогами закону голова ради представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими суб'єктами, він не може висловлювати позицію ради, щодо якої вона не визначилась у встановленому законом порядку та формі (постанова від 28.12.2021 у справі [№826/17880/17](#)).

Окрема категорія спорів, на яку слід звернути увагу в межах дослідження взаємодії місцевої ради та голови, це спори щодо дострокового припинення повноважень голови. Зокрема, частина друга статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. За таких підстав рішення про дострокове припинення повноважень може бути прийняте на місцевому референдумі або відповідною радою, шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу. Як зазначив Верховний Суд в постанові від 30.09.2020 у справі [№317/343/17](#): *«Закон наділяє голову відповідної ради широким колом повноважень, але, водночас, і передбачає можливість дострокового припинення його повноважень у разі, коли він з тих чи інших причин неналежно виконує покладені на нього обов'язки. За своєю правовою суттю можливість дострокового припинення повноважень виступає гарантією ефективності здійснення покладених на голову відповідної ради повноважень, а з іншої - грає роль дієвого заходу щодо попередження зловживання ним своїм службовим становищем, створює юридичну можливість контролю за його діяльністю»*.

Аналіз судової практики виявив, що дещо проблемною є практика щодо двох ключових моментів процедури дострокового припинення повноважень - обґрунтування рішення про таке припинення, та доказів, які підтверджують факт вчинення головою порушень.

З приводу першого моменту, позиція Верховного Суду ймовірно змінилася з часом. Зокрема, в постанові від 02.10.2019 у справі [№420/953/19](#) Верховний суд відзначив, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо не передбачено, що в рішенні органу місцевого самоврядування має бути обов'язково зазначено усі конкретні факти, що підтверджують вчинення головою порушень законодавства. Таку позицію Верховний Суд підтримав і у вересні 2020 року у справі [№160/531/19](#). Натомість в тому ж місяці, через шість днів після ухвалення

цього рішення, інша колегія суддів Верховного Суду відзначила, що для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень голови мають бути вагомими причини (мотиви) і об'єктивні обставини, які в сукупності вказували на те, що подальше перебування голови на посаді є неможливим (недоцільним) та/або таким, що негативно позначається на діяльності органів місцевого самоврядування. Ці ж мотиви і обставини мають міститися у рішенні органу місцевого самоврядування, зі змісту якого було б зрозуміло, що саме спонукало до його прийняття (постанова від 30.09.2020 у справі [№303/3016/16-a](#)). Тобто, суд вказав, що факти, які стали підставою для дострокового припинення повноважень голови мають бути відображені в рішенні. Аналогічна позиція відображена і в постанові від 21.10.2021 у справі [№240/6076/18](#).

Щодо другого моменту, тобто, яким чином має підтверджуватися факт допущення головою порушень вимог законодавства, то практика Верховного Суду дещо відрізняється. Зокрема, в постанові від 26.06.2019 у справі [№1640/3394/18](#) суд зазначив, що положення частини другої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містять жодних додаткових умов для дострокового припинення повноважень голови, у тому числі, наявності рішення суду, яке набрало законної сили, та в резолютивній частині якого було б визнано дії голови незаконними чи протиправними. Натомість, менше як через місяць, інша колегія суддів, розглядаючи схожу справу, зазначила, що кожен факт правопорушення має бути доведений у встановленому законодавством порядку. Для кожної категорії правопорушень існує чітко визначений законом порядок доведення вини і визнання особи винною у їх вчиненні. Через відсутність вироку чи постанови суду, які набрали законної сили суди прийшли до висновку, що відсутні належні докази порушення головою Конституції, законів України та прав і свобод громадян (постанова від 17.07.2019 у справі [№691/1079/17](#)).

В лютому 2020 року вже інша колегія суддів Верховного Суду, в постанові у справі [№766/12191/16-a](#) зазначала, що місцева рада має право достроково припинити повноваження голови за наявності відповідних підстав. При цьому, такі підстави повинні об'єктивно існувати, адже їх додаткове підтвердження уповноваженими органами влади не вимагається. Сама рада має вирішувати, наскільки ці підстави є серйозними та достатніми.

Рекомендації:

1. *Верховній Раді України*, шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:
 - врегулювати процедуру перенесення сесії місцевої ради відповідним головою;

- визначити підстави призначення та порядок проведення закритих пленарних засідань.

2. *Органам місцевого самоврядування:*

- при визначенні повноважності сесії місцевої ради керуватися положеннями статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не враховуючи при обрахунку сільського, селищного, міського голову;

- не пізніше як на другій сесії місцевої ради затвердити регламент та неухильно його дотримуватися;

- особливу увагу звертати на наявність підстав та дотримання визначеного законом та регламентом порядку скликання сесії місцевої ради, насамперед позачергової;

- визначити в регламенті орієнтовний перелік виняткових випадків або критерії віднесення до таких випадків, за яких сесія ради може бути скликана зі скороченим строком інформування (згідно з частиною десятою статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- забезпечувати належне фіксування перебігу пленарних засідань у відповідних протоколах сесій ради, згідно з вимогами частин шістнадцять, сімнадцять статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- не встановлювати у внутрішніх нормативних актах, не передбачені законом обмеження щодо допуску зацікавлених осіб на пленарні засідання місцевої ради;

- сільському, селищному, міському голові при реалізації права «вето» належним чином обґрунтовувати свої зауваження до рішення місцевої ради, а відповідній місцевій раді - розглядати зауваження голови виключно в порядку, визначеному частиною четвертою статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- визначити механізми попередження та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності органів місцевого самоврядування та провести інформаційно-роз'яснювальну роботу з цього питання;

- вирішення питання щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови проводити виключно з дотриманням вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламенту місцевої ради та обґрунтовувати рішення, ухвалені за результатами розгляду.

3. УХВАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Згідно з законом, органи та посадові особи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень наділені правом приймати нормативно-правові акти, якими встановлюються, змінюються чи припиняються загальні правила регулювання однотипних відносин. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування є управлінськими рішеннями, які розраховані на довгострокове та неодноразове застосування невизначеним колом осіб у межах відповідної територіальної громади. Як зазначив Верховний Суд у справі [№452/455/16-а](#), право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їх діяльності та формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування. Через прийняття таких рішень реалізуються завдань і функцій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в інтересах територіальної громади.

Законодавством встановлено особливий порядок підготовки, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Порухення цих особливих процесуальних вимог найчастіше є підставою оскаржень рішень органів місцевого самоврядування і визнання їх протиправними у судовому порядку.

3.1. Процедурні вади підготовки проектів нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування

Оскільки нормативно-правові акти місцевого самоврядування приймаються в інтересах відповідних територіальних громад, важливим є залучення у цей процес громадськості задля забезпечення найбільш повного врахування її позиції. З цією метою [закон](#) вимагає дотримання спеціальної процедури, яка передуює прийняттю нормативно-правового акту місцевого самоврядування. Зокрема, орган місцевого самоврядування зобов'язаний оприлюднити проект нормативно-правового акту у визначений строк до дати його розгляду з метою прийняття, крім випадків, коли рішення пов'язане з надзвичайною ситуацією, що загрожує життю, здоров'ю та/або майну осіб, - у разі настання якої проект рішення оприлюднюється негайно.

Проект нормативно-правового акту може бути оприлюднений шляхом опублікування на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування (у разі наявності), із зазначенням дати оприлюднення і дати оновлення інформації. Також проекти нормативно-правових актів можуть публікуватися в офіційних друкованих виданнях відповідного органу місцевого самоврядування. Неофіційні місцеві друковані медіа можуть оприлюднювати такі документи лише на договірних

засадах, передбачених угодою, укладеною між відповідним органом місцевого самоврядування та редакцією такого ЗМІ.

Верховний Суд у рішенні у справі [№0940/2301/18](#) зазначив, що у випадках, коли в межах адміністративно-територіальної одиниці чи населеного пункту не розповсюджуються друковані ЗМІ, а орган місцевого самоврядування не має своєї офіційної сторінки у мережі Інтернет, проекти рішень можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади. Таким чином, законодавцем надано можливість обрати будь-який зручний спосіб оприлюднення проекту нормативно-правового акту, в залежності від наявних у органу місцевого самоврядування ресурсів.

Неоприлюднення проекту рішення органом місцевого самоврядування на практиці перед прийняттям є підставою для подальшого оскарження ухваленого рішення в суді. Цікавим є приклад із судової практики, де орган місцевого самоврядування, обґрунтовуючи законність своїх дій, посилається на відсутність обов'язку опублікування проекту рішення, яке стосується штатного розпису, структуру і штатної чисельності апарату органу місцевого самоврядування, оскільки таке рішення є внутрішньо-організаційним (справа [№299/1914/17-а](#)). З цього приводу Верховний Суд зазначив, що віднесення рішення до категорії внутрішньо-організаційних актів передбачає виняток лише щодо його оприлюднення після прийняття, однак не звільняє розпорядника інформації від обов'язку попереднього оприлюднення проекту вказаного рішення, що є нормативним документом. Аналогічна позиція викладена у постанові Верховного Суду у справі [№2а-11/11](#).

Особлива процедура передбачена для оприлюднення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами і регламентовані Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Згідно позиції Верховного Суду, висловленої у судовому рішенні у справі [№534/3580/13-а](#), процедура оприлюднення проекту регуляторного акту з метою одержання зауважень і пропозицій має включати два етапи:

- 1) оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акту;
- 2) оприлюднення самого проекту регуляторного акту разом із відповідним аналізом регуляторного впливу.

Верховний Суд звертає увагу, що у цих випадках важливо не лише дослідити обставини оприлюднення самого проекту регуляторного акту, але й оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту відповідного регуляторного акту, яке має

відбутися шляхом опублікування в друкованих ЗМІ розробника цього проекту, а у разі їх відсутності - у друкованих ЗМІ, визначених розробником, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника в мережі Інтернет. Водночас, Верховний Суд зазначає, що на другому етапі - безпосередньо оприлюднення проекту регуляторного акту – важливим є питання, чи була здійснена його публікація, зокрема на веб-сторінці відповідного суб'єкта, оскільки оприлюднення нормативно-правових актів передбачає доведення текстів відповідних актів до відома населення, а також державних органів, підприємств, установ і організацій.

Аналіз судової практики свідчить також про факти недотримання часового проміжку, встановленого законом для оприлюднення рішення перед їх розглядом та датою прийняття рішення. Наразі чинним законодавством передбачено, що проект нормативно-правового акту має бути оприлюднений не пізніше, ніж за 10 днів до дати прийняття. Натомість, як зазначив Верховний Суд у рішенні у справі [№520/6929/19](#) фактичне прийняття акту до завершення строку, встановленого для його ознайомлення з метою отримання пропозиції чи зауважень, є порушенням процедури його прийняття і, згідно позиції Суду, є достатньою підставою для його скасування.

З окремих питань, для забезпечення публічного обговорення зауважень та пропозицій стосовно проекту нормативно-правового акту місцевого самоврядування [законодавство](#) вимагає обов'язкове проведення громадських слухань. Це, зокрема, стосується затвердження на місцевому рівні проектів містобудівної документації: генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій. Спеціальний [порядок](#) проведення громадських слухань проектів містобудівної документації на місцевому рівні встановлений Кабінетом Міністрів України постановою від 25.05.2011 №555, недотримання якого є підставою для визнання акту протиправним у судовому порядку.

Так, Верховний Суд, у рішенні у справі [№810/1044/18](#), встановлюючи факт порушення органом місцевого самоврядування порядку проведення громадських слухань для обговорення проекту рішення (генерального плану території), зазначив, що громадські слухання проектів містобудівної документації на місцевому рівні відбуваються шляхом оприлюднення проектів містобудівної документації; надання особам, які мають право на подання пропозицій до проектів містобудівної документації на місцевому рівні, строку для подання таких пропозицій; безпосереднім наданням пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування; утворенням погоджувальної комісії, за необхідності, та, відповідно, оприлюдненням результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації. При цьому Верховний Суд звертає увагу, що

згідно Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають проводитися у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше 10 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

Загалом, порушення порядку оприлюднення проекту рішення та неналежне інформування про проведення громадських слухань є однією з частих підстав для оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності. Серед порушень суди зазначають відсутність прозорого та доступного розповсюдження важливої інформації щодо проекту рішення. Зокрема, неоприлюднення проекту рішення через ЗМІ, що поширюються на відповідній території, чи нерозміщення його на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування. Також серед порушень суди вказують відсутність у повідомленні про проведення слухань інформації про склад та зміст містобудівної документації, викладеній у скороченій та доступній для широкої громадськості формі; основних техніко-економічних показників, зокрема графічних матеріалів, що відображають зміст містобудівної документації; відсутність відомостей про розробника проекту містобудівної документації та підстави для її розроблення; відсутність інформації про посадову особу органу місцевого самоврядування, відповідальну за організацію розгляду пропозицій; тощо (рішення у справах №№ [0940/2287/18](#), [369/7646/15-а](#), [382/904/17](#), [369/7737/16-а](#)).

Натомість належним способом оприлюднення проектів містобудівної документації суди визнавали публікацію оголошення в місцевій газеті з вказівкою інформації про дату, час та місце, де заінтересовані особи можуть ознайомитися з цими проектами (постанова Верховного Суду у справі [№320/10895/21](#)).

Відсутність громадського обговорення є також підставою для визнання протиправними і нечинними рішень органів місцевого самоврядування про затвердження комунальних тарифів. Як зазначив апеляційний суд у справі [№420/3134/19](#), законодавство передбачає імперативний обов'язок органу місцевого самоврядування, до повноважень якого віднесено встановлення цін/тарифів на товари, послуги суб'єктів природних монополій у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення, самостійно розробляти порядок оприлюднення інформації щодо зміни цін/тарифів та проведення відкритих слухань щодо цієї інформації, незалежно від наявності чи відсутності вимог про це від членів громади (споживачів послуг) чи осіб, які надають такі послуги. Тому, суд вважає, що у цій справі орган місцевого самоврядування допустив порушення процедури проведення відкритих слухань

щодо інформації стосовно зміни тарифів. Суд зазначив, що орган місцевого самоврядування мав розробити порядок оприлюднення інформації та проведення відкритих слухань щодо цін/тарифів, їхніх складових та щодо зміни цін/тарифів, та, керуючись цим порядком, обов'язково провести відкриті слухання перед прийняттям відповідного рішення.

У цій самій справі Верховний Суд у своїй [постанові](#) зазначив, що згідно зі статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проведення громадських слухань є саме правом територіальної громади, що є однією із форм безпосередньої участі громади та кожного окремого її члена у вирішенні питань місцевого значення. При цьому, Суд вказує на відсутність ефективних механізмів його реалізації. Так, частиною четвертою статті 13 вказаного Закону передбачено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади, але аналіз положень частини першої статті 19 дає змогу дійти висновку про відсутність імперативного обов'язку представницького органу місцевого самоврядування щодо прийняття статуту. Водночас, Суд зазначив, що незважаючи на обставини, наявність чи відсутність у органа місцевого самоврядування (як розпорядника публічної інформації) затвердженого порядку проведення відкритих громадських слухань, жодним чином не звільняє його від виконання вимог закону. Суд наголошує, що у даній справі важливо встановити чи мало наслідком непроведення відкритих слухань порушення права членів територіальної громади на безперешкодний та безоплатний доступ споживачів до інформації про структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів на послуги з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення, а також врахування їх пропозицій при вирішенні вказаних питань, а відтак чи це вплинуло або ж могло вплинути на правильність оскаржуваного рішення. У цій справі касаційна інстанція дійшла висновку про необхідність встановлення факту оприлюднення проекту рішення перед його розглядом з метою прийняття.

Аналогічного висновку Верховний Суд дійшов у справі [№360/3753/18](#) щодо подібних правовідносин, вказавши, що неоприлюднення органом місцевого самоврядування проекту нормативно-правового акту порушує право членів територіальної громади на подання своїх зауважень чи заперечень до проекту рішення, а отже обмежує участь громадськості у процесі прийняття рішень.

3.2. Порушення процедури, пов'язаної з безпосереднім прийняттям і оприлюдненням нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

За результатами публічного обговорення та розгляду отриманих пропозицій і зауважень, орган місцевого самоврядування вирішує питання про доопрацювання проекту нормативно-правового акту. Після цього наступним етапом має бути

внесення проекту на розгляд та його обговорення на засіданні представницького органу місцевого самоврядування, і нарешті - голосування. За загальним правилом, рішення ради приймається на її пленарному засіданні, після обговорення, більшістю депутатів від загального складу ради (частини перша-третя статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Аналізуючи процедуру прийняття нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування, Верховний Суд у справі [№1.380.2019.005987](#) порівнює її із законотворчою процедурою у парламенті, де попередній розгляд питань віднесено до повноважень відповідних комітетів ВРУ. Таким чином, Суд приходиться до висновку, що прийняття нормативно-правового акту місцевого самоврядування також має включати як обов'язкову стадію попередній розгляд та підготовку питань постійною комісією ради перед обговоренням і безпосереднім голосуванням на пленарному засіданні ради.

Водночас, у практиці органів місцевого самоврядування поширені випадки процедурних порушень прийняття нормативно-правових актів. Наприклад, у рішенні у вже згаданій справі [№1.380.2019.005987](#) щодо регулювання містобудівної діяльності і землекористування, Верховний Суд звернув увагу, що під час засідання постійної комісії ради питання про погодження проекту рішення на голосування членів комісії не ставилось, голосування з цього питання не проводилось і його результати у протоколі засідання комісії не відображені. Такі недоліки попереднього розгляду спірного питання постійною комісією ради, який в силу приписів закону є обов'язковою складовою передбаченої законом процедури прийняття рішень органом місцевого самоврядування, є суттєвим порушенням процедури прийняття нормативно-правового акту. Суд зазначає, що саме по собі обговорення спірного питання на засіданні постійної комісії, наявність кворуму та відсутність окремих думок членів комісії не може бути доказом того, що таке питання було попередньо розглянуте постійною комісією, як того вимагає стаття 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відсутність обговорення проекту рішення на пленарному засіданні перед голосуванням є також одним з прикладів процедурного порушення. Зазвичай, регламент ради встановлює детальний порядок прийняття рішення на пленарному засіданні, що, як правило, містить вимогу щодо обговорення проекту рішення перед його прийняттям, крім випадків, коли жоден із депутатів не заперечує проти прийняття рішення без обговорення. Натомість на практиці трапляються випадки, коли обговорення проекту рішення на засіданні ради не відбувається попри присутність осіб, які попередньо записалися для виступу. Верховний Суд також вважає це підставою для скасування рішення (справа [№520/6929/19](#)).

Відповідно до статті 57 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян і не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. Отже, після прийняття шляхом голосування на пленарному засіданні, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування підлягає обов'язковому невідкладному оприлюдненню, і відповідний строк не може перевищувати 5 робочих днів з дня прийняття.

За загальним правилом, у разі наявності у органу місцевого самоврядування, який прийняв нормативно-правовий акт, офіційного веб-сайту, оприлюдненням вважається його опублікування на такому веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення і дати оновлення інформації. Також розпорядники інформації можуть оприлюднювати нормативно-правові акти у власних офіційних друкованих виданнях та/або у ЗМІ на підставі договорів про висвітлення діяльності, укладених із суб'єктами у сфері ЗМІ (стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). При цьому, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина п'ята статті 59) передбачено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Тобто, набрання чинності нормативно-правового акту місцевого самоврядування пов'язано з моментом його офіційного оприлюднення.

Щодо ухвалених регуляторних актів передбачена окрема процедура оприлюднення. Відповідно до закону такі акти підлягають обов'язковому опублікуванню в друкованих ЗМІ відповідних рад, а у разі їх відсутності - у місцевих друкованих ЗМІ, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніше як у 10-денний строк після їх прийняття та підписання.

Аналіз судової практики свідчить про наявність проблем, пов'язаних з розмежуванням регуляторних актів від інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на обрання належного способу і порядку опублікування. Згідно позиції Верховного Суду, при визначенні питання про те, чи є акт регуляторним, потрібно звертати увагу насамперед на відносини, що є предметом регулювання цього документа. Регуляторний акт має як загальні ознаки нормативно-правового акта, так і спеціальні, що вирізняють його з-поміж інших нормативно-правових актів. У якості спеціальних ознак регуляторного акту Верховний Суд у справі [№0940/2301/18](#) виділяє наступні:

- 1) приймається уповноваженим регуляторним органом;
- 2) регулює господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративні відносини між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

3) приймається з дотриманням особливих процедур підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду.

Слід зазначити, що на практиці *труднощі з кваліфікацією регуляторних актів та інших нормативно-правових актів виникають у сфері податкових правовідносин*. Навіть Верховний Суд у справах, пов'язаних з рішеннями про встановлення місцевих податків і зборів, висловлював різні правові позиції, вважаючи такі акти органу місцевого самоврядування в одних випадках регуляторними (рішення у справі [№357/14346/17](#)), а в інших – нормативно-правовими (рішення у справах №№ [361/1869/16-а](#), [502/300/16-а](#), [665/1770/17](#)).

Врешті це питання було передано на розгляд об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, яка дійшла висновку, що такі акти слід вважати нормативно-правовими, адже вони виконують, насамперед, функцію наповнення місцевого бюджету й не змінюють порядок адміністрування місцевих податків та зборів, компетенцію контролюючих органів тощо, не формулюють власні регулятивні механізми, а тому не мають регуляторного впливу (рішення у справі [№0940/2301/18](#)). У своєму рішенні Верховний Суд зазначив, що оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсилає до положень Податкового Кодексу щодо порядку вирішення питання про встановлення місцевих податків і зборів, то відповідні нормативно-правові акти приймаються на підставі, за правилами і на виконання приписів Податкового Кодексу, і оприлюднюються у встановленому цим Кодексом порядку.

За нормами Податкового кодексу України (підпункт 12.3.4 пункту 12.3 статті 12), орган місцевого самоврядування зобов'язаний офіційно оприлюднити рішення про встановлення місцевих податків та зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). Водночас Верховний Суд, у рішенні у справі [№361/1869/16-а](#) зазначив, що ні Податковий Кодекс, ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні будь-який інший законодавчий акт не передбачають конкретного способу оприлюднення рішень органу місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів, так само як і не встановлюють обов'язок оприлюднювати ці рішення в офіційних друкованих виданнях та/або у друкованих засобах масової інформації відповідних рад, у місцевих друкованих засобах масової інформації. На думку Верховного Суду, яка викладена у рішенні у справі [№665/1770/17](#), на правовідносини, пов'язані з порядком і способом офіційного оприлюднення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з питань оподаткування місцевими податками та зборами, доцільно поширити дію частини п'ятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і статті 15 Закону України «Про доступ до

публічної інформації», якою встановлено обов'язок опублікування акту на офіційному веб-сайті органу, який його прийняв (у разі наявності такого інформаційного ресурсу).

Важливо відзначити, що проведенне дослідження дає підстави стверджувати про існування системної процесуальної проблеми при розгляді та вирішенні судами справ про оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. КАС України визначає спеціальний порядок розгляду таких спорів, зокрема стаття 264 встановлює обов'язок суду, у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акту, зобов'язати орган місцевого самоврядування опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений, не пізніше як за 7 днів до судового розгляду.

Верховний Суд у своїх рішеннях неодноразово наголошує, що зважаючи на можливість багаторазового застосування нормативно-правового акту та його поширення на невизначене коло осіб, які можуть бути зацікавлені у реалізації свого суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу, своєчасна публікація оголошення про його оскарження зумовлює презумпцію належного повідомлення про судовий розгляд справи всіх заінтересованих осіб. Таким чином, дотримання вимоги щодо своєчасного опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту в суді автоматично дає підстави вважати, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд і, за бажання, мають можливість доєднатися до справи. Якщо ж належно повідомлені особи не реалізують своє право на приєднання до участі у відповідній справі, їх подальші скарги залишаються без розгляду.

Натомість на практиці суди першої та апеляційної інстанцій при розгляді справ про оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування масово порушують законодавчу вимогу про обов'язок відповідача опублікувати оголошення про оскарження нормативно-правового акту, що є істотним порушенням процесуального права і, згідно позиції Верховного Суду, є безумовною підставою для скасування судового рішення. Як наслідок, справа, пройшовши тривалі етапи розгляду у попередніх інстанціях, дійшовши до касаційної інстанції, повертається на новий розгляд до суду першої інстанції, що затягує правову невизначеність та остаточне вирішення спору (наприклад, постанови Верховного Суду у справах №№ [369/7737/16-а](#), [260/1120/18](#), [727/4813/16-а](#), [727/8528/16-а](#), [560/3160/20](#), [522/17869/17](#), [712/8982/17](#), [369/7296/16-а](#)).

3.3. Вихід за межі компетенції (перевищення повноважень) при реалізації нормотворчої функції

Проведене дослідження дозволяє виокремити ще одну помилку, яку органи місцевого самоврядування допускають при реалізації своєї нормотворчої функції, а саме, - *вихід за межі наданої законом компетенції*.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина перша статті 144 Конституції України).

Водночас, як свідчить судова практика, *органи місцевого самоврядування часто допускають порушення у вигляді встановлення у нормативно-правовому акті додаткових, не передбачених законом вимог*. На практиці найчастіше це має місце при регулюванні дозвільних відносин у сфері господарської діяльності, а також у сфері земельних відносин.

Згідно з законодавством, до компетенції органу місцевого самоврядування належать самоврядні повноваження, зокрема щодо встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 9, пункту «а» частини першої статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Згідно з підпунктом 4 пункту «б» вказаної статті, до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування, незалежно від форм власності. Водночас на практиці трапляються випадки, коли орган місцевого самоврядування діє з перевищенням повноважень, протиправно встановлюючи заборони чи обмеження, які суперечать законодавству.

Наприклад, у адміністративній справі [№208/4470/16-а](#), яка пройшла усі три судові інстанції, суди визнали протиправним та скасували рішення органу місцевого самоврядування, котрим встановлювалася заборона роздрібною торгівлі у нічний час (з 21 години до 8 години щоденно) алкогольними, слабоалкогольними напоями та пивом. Суди зазначають, що відповідно до частини третьої статті 15-3 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» (в попередній

редакції)¹, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо встановлення відповідних обмежень чи заборон в межах відповідної адміністративної території лише на час проведення масових заходів. Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом у справі [№826/16071/16](#).

У сфері регулювання земельних відносин, як приклад виходу органу місцевого самоврядування за межі повноважень можна навести судову справу [№442/8034/17](#) в якій оскаржено рішення органу місцевого самоврядування, що визначає умови і регулює порядок виділення громадянам земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва. Ухваленим нормативно-правовим актом орган місцевого самоврядування визначив додаткові, не передбачені Земельним кодексом документи, які необхідно подавати при зверненні з заявою про отримання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а саме: згоди заявника на укладення угоди із замовником на проектування та забудову інженерно-транспортної інфраструктури індивідуальної забудови кварталу. Як зазначив у своєму рішенні Верховний Суд, статтю 118 Земельного кодексу України передбачено чіткий вичерпний перелік документів, які необхідно додати до заяви про отримання земельної ділянки комунальної власності у приватну власність. Крім того, вказаною нормою Земельного кодексу чітко зазначено про заборону вимагати додаткові матеріали та документи, не передбачені цією статтею. Верховний Суд визнав, що встановлена органом місцевого самоврядування додаткова вимога також суперечить статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки пайова участь фізичних або юридичних осіб в розвитку інфраструктури населеного пункту стосується забудовників, а не тих громадян, які лише претендують на одержання земельної ділянки для житлового будівництва, і до пайової участі не залучаються замовники у разі будівництва індивідуальних житлових будинків, загальною площею до 300 квадратних метрів та господарських споруд, розташованих на відповідних земельних ділянках (частина четверта статті 40 вказаного Закону).

На практиці трапляються випадки й більш «масштабного» виходу органу місцевого самоврядування за межі повноважень, зокрема у сфері реалізації права на свободу мирних зібрань. У справі [№638/8660/15-a](#) про оскарження рішення органу місцевого самоврядування, яким затверджувалося тимчасове положення про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у певній територіальній громаді, Верховний Суд зазначив, що ініціатива органу місцевого самоврядування щодо регулювання права на мирні

¹ Чинна редакція статті 15-3 цього Закону передбачає право сільських, селищних та міських рад в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці встановлювати заборону продажу алкогольних напоїв у визначений рішенням таких органів час доби.

зібрання та встановлення певних умов для його реалізації є втручанням у гарантоване Конституцією України та статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права особи на мирні зібрання. Верховний Суд зауважив, що органи місцевого самоврядування до прийняття відповідного закону не мають права самостійно визначати порядок реалізації свободи мирних зібрань. Оскільки на сьогодні в Україні поки відсутній спеціальний закон про порядок організації мирних заходів, то слід дотримуватися вимог статті 39 Конституції України як норми прямої дії.

Рекомендації:

- забезпечити можливість ефективної реалізації права територіальної громади на участь у місцевому управлінні через:
 - належне інформування громадськості в процесі нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування,
 - встановлення імперативного обов'язку органу місцевого самоврядування затверджувати статут, який, серед іншого, передбачатиме порядок проведення відкритих громадських слухань щодо обговорення проектів нормативно-правових актів.
- передбачити в законі конкретний спосіб оприлюднення рішень про встановлення місцевих податків і зборів;
- забезпечити дотримання судами вимоги щодо опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування;
- розробити методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо роз'яснення меж компетенції при ухваленні нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання певних відносин.

4. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИКЛЮЧНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Труднощі розмежування компетенції між різними органами місцевого самоврядування

Аналіз судових рішень у спорах щодо реалізації виключної компетенції органами місцевого самоврядування свідчить, що предметом судового розгляду часто є питання, пов'язані з труднощами у розмежуванні компетенції між різними органами, що входять до системи органів місцевого самоврядування. Зокрема, такі проблеми виникають при розмежуванні компетенції сільських, селищних, міських рад та відповідно районних і обласних рад.

Зокрема, у спорах щодо регулювання тарифів, суди звертають увагу, що питання встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво яких здійснює районна і обласна рада, мають вирішуватися виключно на пленарних засіданнях районних, обласних рад і не належать до компетенції сільських, селищних міських рад. Наприклад, у справі [№355/1184/17](#) про визнання незаконним та скасування рішення селищної ради про затвердження тарифів на теплову енергію, Верховний Суд вказує, що при визначенні органу місцевого самоврядування, повноважного на встановлення/коригування тарифів необхідно застосовувати частину першу статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які конкретно передбачають, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада.

У справі [№136/1461/17](#) щодо розмежування повноважень сільської ради та районної ради в контексті погодження надання надр в користування, Верховний Суд звертає увагу, що нормативно-правові акти у галузі надрокористування не передбачають розподілу копалин місцевого значення на копалини сільського, районного чи обласного значення. Водночас, таке розмежування застосовується в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в контексті повноважень сільських, селищних міських рад (пункт 36 статті 26) з одного боку, і районних та обласних - з іншого (пункт 22 статті 43). Отже, повноваження районної ради поширюються на надання у користування природних ресурсів (зокрема й надр) районного значення, а сільської ради - на ресурси місцевого значення. Таким чином, для визначення уповноваженої ради важливим є встановлення території знаходження відповідних корисних копалин та їх виду (місцевого, районного, обласного).

4.2. Проблеми делегування виключних повноважень органів місцевого самоврядування

Дослідження судової практики дозволяє виокремити як окрему проблему протиправне делегування органом місцевого самоврядування своїх виключних повноважень. Такі випадки зустрічаються, насамперед, у спорах щодо землекористування.

У справі [№440/3640/18](#) про оскарження рішення міської ради, яким вона делегувала вирішення питань регулювання земельних відносин районним у місті радам, Верховний Суд звертає увагу, що розпорядження землями комунальної власності громади міста, відноситься до виключних повноважень саме міської ради. Питання розпорядження землями цілої громади не може становити інтерес окремого району міста, а становить суспільний інтерес усієї територіальної громади міста.

У іншій справі [№826/3669/16](#) про оскарження незаконного делегування виключних повноважень, особа попередньо звернулася до місцевої ради з клопотанням щодо передачі земельної ділянки у приватну власність і наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою. Однак, місцева рада всупереч закону доручила відреагувати на відповідне клопотання Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу. У листі-відповіді позивач отримав відмову. Апеляційний та Верховний Суд зазначають, що у межах спірних правовідносин місцева рада, керуючись статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зобов'язана була розглянути клопотання позивача і прийняти відповідне рішення на пленарному засіданні. Адже ні Земельний кодекс України, ні інші закони не передбачають права місцевої ради делегувати свої повноваження по розпорядженню земельними ділянками іншим органам, у тому числі Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу відповідної місцевої ради, або приймати інші акти, ніж у формі рішень. В іншому випадку такі дії ради мають кваліфікуватися як протиправна бездіяльність щодо ухвалення рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою чи про відмову в його наданні.

Також у правозастосовчій практиці можна знайти інші випадки, коли питання, яке належить до виключних повноважень представницького органу місцевого самоврядування, всупереч закону вирішується його виконавчим органом. З цього приводу Верховний Суд наголошує, що чинне законодавство не наділяє виконавчі органи органів місцевого самоврядування повноваженнями встановлювати будь-які нові правила та регламентації. До сфери відання виконавчих органів віднесено лише функцію (повноваження) контролю за виконанням правил, приписів та правових регламентацій, визначених представницьким органом

місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить чіткий перелік повноважень представницького органу місцевого самоврядування, що належать до його виключної компетенції і не можуть бути делеговані.

Наприклад, Верховний Суд у справі [№420/3232/19](#) про затвердження виконкомом міської ради схеми розміщення елементів вуличної торгівлі, зазначає, що виключно місцева рада, як орган, який наділений правом та обов'язком представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення, може встановлювати режим користування певними земельними ділянками, які перебувають у комунальній власності. Це питання може вирішуватися виключно шляхом розгляду на пленарному засіданні ради і не може бути делеговано виконкому ради, який лише вчиняє дії щодо фактичної реалізації та втілення в життя правил, визначених представницьким органом. Аналогічні рішення можна знайти у справах, пов'язаних з оскарженням рішень виконкому про затвердження плану зонування території, розроблення чи внесення змін у детальний чи генеральний план, які також належать до виключної компетенції місцевих рад (постанови Верховного Суду у справах №№ [1340/4243/18](#), [750/11932/16-a](#), [466/1264/18](#)).

4.3. Бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в контексті реалізації виключних повноважень

У справах щодо реалізації виключної компетенції органів місцевого самоврядування однією з частин підстав є оскарження їх бездіяльності (зокрема, невнесення головою місцевої ради на розгляд ради питання, а також безпідставне неприйняття місцевою радою рішення, яке відноситься до її виключної компетенції). При цьому, у судових рішеннях у таких справах суди, як правило, одночасно констатують порушення і голови ради, і самої місцевої ради.

Щодо бездіяльності сільських, селищних, міських голів, пов'язані з невнесення на розгляд ради певного питання, Верховний Суд звертає увагу, що формування порядку денного сесій ради належить до безпосередньої компетенції її голови, на якого, крім іншого, також покладено обов'язок забезпечити підготовку на розгляд ради проектів відповідних рішень, що належать до її відання. Невключення головою ради до порядку денного сесії питань віднесених до компетенції ради визнається судами протиправною бездіяльністю і порушенням закону. Фактично, в результаті бездіяльності голови ради, породжує правову невизначеність щодо вирішення питання повноважним органом (відповідною радою), що є недопустимим з точки зору принципу верховенства права (постанови Верховного Суду у справах №№ [2340/4382/18](#), [813/731/18](#), [826/8860/16](#)).

В контексті бездіяльності самої ради, Верховний Суд визнає порушення у формі безпідставного неприйняття рішення (як позитивного, так і негативного для особи, в інтересах якої має бути вирішене питання). Так, у справі [№2340/4382/18](#) про оскарження бездіяльності щодо надання в оренду земельної ділянки, Верховний Суд, зазначає, що відповідно до частини шостої статті 123 Земельного кодексу України, орган місцевого самоврядування у двотижневий строк з дня отримання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а в разі необхідності здійснення обов'язкової державної експертизи землевпорядної документації згідно із законом - після отримання позитивного висновку такої експертизи, приймає рішення про надання земельної ділянки у користування. Тобто, за результатами розгляду питання про надання земельної ділянки в користування, у тому числі в оренду, орган місцевого самоврядування приймає рішення. Суд приходить до висновку, що розгляд клопотань про надання в оренду земельних ділянок здійснюється на пленарних засіданнях ради, адже відповідно до пункту 31² частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання регулювання земельних відносин вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Таким чином, суд визнав порушення органу місцевого самоврядування у вигляді безпідставного неприйняття рішення про надання чи відмову наданні земельної ділянки у користування.

Аналогічне рішення було прийняте Верховним Судом у справі [№405/6032/15-а](#) про оскарження бездіяльності міської ради, що полягала в усуненні від розгляду та виключення земельної ділянки із земель загального використання. Суд зазначив, що відповідно до статті 12, частини першої статті 122 Земельного кодексу, частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення про вилучення земель із земель комунальної власності та надання земельної ділянки у користування із земель комунальної власності належить до виключних повноважень міської ради і ухвалюється шляхом прийняття відповідних рішень на пленарному засіданні. Крім того, у цій справі Верховний Суд констатує порушення органом місцевого самоврядування належного способу розгляду питання, адже заява про виключення земельної ділянки із земель загального використання була розглянута в порядку Закону України «Про звернення громадян», відповідь була надана листом за підписом заступника міського голови.

² Верховний Суд ймовірно мав на увазі пункт 34 частини першої статті 26.

4.4. Реалізація дискреційних повноважень в контексті виключної компетенції органів місцевого самоврядування

Наступна група судових рішень, проаналізованих в контексті виключних повноважень Наступна група судових рішень, проаналізованих в контексті виключних повноважень органів місцевого самоврядування, стосується реалізації дискреційних повноважень.

При реалізації дискреційних повноважень суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися принципів обгрунтованості, неупередженості, та врахування права громади на участь у процесі прийняття рішень. Згідно з позиції Верховного Суду, порушення будь-якого з цих критеріїв є достатньою підставою для визнання рішення протиправним і його скасування (постанова останові у справі [№0440/5515/18](#)).

Верховний Суд зазначає, що дискрецією є право суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною. Водночас, дискреційні повноваження завжди мають межі, установлені законом. При цьому, Суд наголошує, що закон має достатньо чітко визначати межі дискреції, наданої суб'єкту владних повноважень і порядок її здійснення. Саме процесуальні норми ставлять бар'єри на шляху довільного використання владних повноважень. Процедурні вимоги мають забезпечувати об'єктивність дискреційного рішення, виступають гарантією від суб'єктивізму, упорядковують дослідження доказів, встановлюють правила допустимості доказів, регулюють порядок з'ясування суб'єктом владних повноважень інтересів особи-учасника відповідних правовідносин.

Зокрема, Верховний Суд висловився проти абсолютної дискреції органу місцевого самоврядування при прийнятті рішень, які стосуються підприємницької діяльності. У справі про регулювання містобудівної діяльності, рішення про невключення тимчасової споруди позивача до нового Переліку тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності міськрада обгрунтовує своїм дискреційним повноваженням, яке не вимагає надання додаткових пояснень щодо підстав прийняття відповідного рішення. Водночас, Верховний Суд у справі [№380/3195/22](#) зазначив, що при прийнятті такого рішення, орган місцевого самоврядування повинен враховувати принципи регуляторної політики та політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, зокрема, збалансованості інтересів держави, суспільних інтересів (територіальної громади) та інтересів суб'єктів господарювання, передбачуваності, у тому числі для суб'єктів господарювання, які добросовісно та з дотриманням усіх правил здійснюють свою діяльність протягом тривалого часу на відповідній території. В іншому випадку такі дії (бездіяльність) матиме ознаки свавільних.

Іншим прикладом широкого розуміння повноважною особою органу місцевого самоврядування своїх дискреційних повноважень, є справа, предметом оскарження в якій є розпорядження голови ради про створення тимчасової комісії для проведення економічного аналізу фінансово-господарської діяльності комунального підприємства. У справі [№328/2536/16-а\(2-а/328/43/16\)](#) Верховний Суд зазначив, що повноваження сільського, селищного, міського голови визначені частиною четвертою статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою не передбачено його право створювати будь-які комісії. Фактично голова ради, в порушення процедури для створення тимчасової комісії, після того як відповідне рішення не було підтримано радою, перейняв на себе виключні повноваження ради, утворивши в одноособовому порядку тимчасову комісію всупереч вимогам закону.

Також Верховний Суд звертає увагу органів місцевого самоврядування на необхідності дотримання процедури прийняття рішень при реалізації дискреційних повноважень. У низці судових рішень, що стосуються питань звільнення з публічної служби, Верховний Суд наголошує на необхідності дотримання органами місцевого самоврядування спеціальної процедури прийняття таких рішень. Наприклад, у справі [№420/9107/21](#) про висловлення недовіри і дострокове припинення повноважень голови ради, Верховний Суд зазначив, що прийняття такого рішення є виключним правом місцевої ради, реалізація якого має відбуватися у порядку та спосіб, визначеними законом. Зокрема, необхідно забезпечити дотримання процедури включення питання до порядку денного, чому передуює попередній розгляд проекту рішення в постійних комісіях ради, до сфери повноважень яких належать ці питання. Недотримання процедури попереднього розгляду питання унеможливорює його включення до порядку денного і наступний розгляд на сесії ради.

Крім того, Верховний Суд наголошує, на важливості дотримання органами місцевого самоврядування принципу обґрунтованості при ухваленні рішень в порядку реалізації дискреційних повноважень: у рішенні мають бути наведені причини, підстави та достатні аргументи для його прийняття. Так, у справі [№495/5105/17](#) про звільнення міською радою секретаря ради із займаної посади, що згідно статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відноситься до виключних повноважень місцевої ради, Суд відхилив доводи міської ради про те, що положення частини п'ятої статті 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачають виникнення будь-яких умов (наявність або відсутність дисциплінарного порушення, тощо), для дострокового припинення повноважень секретаря ради. Суд зазначив, що стаття 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює загальні і спеціальні

підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування. Вказаний перелік, який не є виключним, має бути юридичною підставою для прийняття відповідного рішення про дострокове припинення повноважень секретаря ради. Однак, у рішенні про припинення повноважень секретаря міської ради не зазначено наявних достатніх підстав або мотивів дострокового припинення повноважень. Зокрема не вказано в чому саме проявилось невиконання чи неналежне виконання секретарем ради службових обов'язків, що могло бути підставою для визнання його роботи незадовільною.

У своїй постанові Верховний Суд наголосив, що здійснення таких дискреційних повноважень, як дострокове припинення повноважень секретаря ради, має відбуватися в рамках встановленої процедури дострокового припинення повноважень з дотриманням критеріїв правової (справедливої) процедури, як складової принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) і принципу законності (частина друга статті 19 Конституції України).

Рекомендації:

- активно впроваджувати механізми консультацій та співпраці між різними рівнями місцевого самоврядування з метою уникнення компетенційних суперечностей та забезпечення ефективного управління ресурсами на місцевому рівні;
- дотримуватися принципів прозорості і відкритості при застосуванні дискреційних повноважень. Рішення, прийняті на основі дискреційних повноважень, мають бути обгрунтованими та передбачуваними для громади та суб'єктів господарювання;
- чіткіше врегулювати в законі межі дискреції, наданої суб'єкту владних повноважень в контексті реалізації виключних повноважень і порядок її здійснення;
- проводити регулярні навчання і тренінги для працівників органів місцевого самоврядування з питань обсягу та меж їх повноважень, проблематики розмежування виключних повноважень між різними органами місцевого самоврядування, застосування дискреційних повноважень.

5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

Частина четверта статті 141 Конституції України визначає, що статус депутатів рад визначається законом. Правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради визначається насамперед [Законом України «Про статус депутатів місцевих рад»](#) (надалі - Закон №93-IV).

Частина перша статті 2 Закону №93-IV встановлює, що депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад. Під депутатською діяльністю слід розуміти діяльність депутата, пов'язану з реалізацією наданих йому Конституцією та Законами України прав та виконанням обов'язків, спрямованих на представництво інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, який зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини - виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування (постанова Верховного Суду від 17.10.2019 у справі [№664/2629/16-а](#)).

Спеціальне законодавство надає депутату інструменти впливу як на діяльність місцевої ради, так і на життя територіальної громади. Такими інструментами згідно з практикою Верховного Суду є право на внесення пропозицій і зауважень до порядку денного засідань ради та її органів, участь в обговоренні питань та їх суті, внесення на розгляд ради та її органів пропозицій з інших питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, право звернутися до будь-якого суб'єкта щодо усунення вчинених ним порушень або направити депутатське звернення до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів з вимогою вжити заходів з цього приводу (постанова Верховного Суду від 24.04.2020 у справі [№180/785/16-а](#)).

Водночас, на практиці трапляються проблеми з повноцінною реалізацією цих інструментів.

5.1. Право на звернення до суду

Хоча частина друга статті 2 Закону №93-IV визначає, що депутат є представником інтересів територіальної громади, виборців свого округу і зобов'язаний виражати і захищати їхні інтереси, проте в контексті права на звернення до суду в інтересах територіальної громади, Верховний Суд тлумачить ці положення дещо звужено. Зокрема, Велика палата Верховного Суду у постанові від 30.01.2019 у справі [№803/413/18](#) зазначила, що: «депутат ради законодавчо не наділений правом здійснювати представництво інтересів територіальної громади в

судах. *Нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці». Саме відповідні ради, а не окремі депутати, є тими представницькими органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а отже й наділені в силу закону правом на звернення до суду з метою захисту порушених прав територіальної громади (постанова Верховного Суду від 29.01.2020 у справі [№320/6373/16-а](#)).*

Водночас, згідно з позицією Верховного Суду депутат може звернутися до суду, якщо спір стосується безпосередньо його прав як депутата. Наприклад, в справі [№580/240/20](#) суди захистили права депутата порушені прийнятим місцевою радою рішенням щодо обмеження використання коштів програми «Фонд депутатських повноважень». Суд зазначив, що: *«ця програма, виходячи з її мети та змісту, є нормативно-правовим актом, що впливає на обсяг прав депутата ..., а тому позивач має право на оскарження її положень у випадку, якщо вважає, що ними порушуються його права як депутата»*. В іншій справі, яка стосувалася оскарження депутатом дій міської ради щодо скликання, відкриття та продовження пленарного засідання, суд також визнав право депутата на судовий захист, оскільки даний спір стосується процедурних питань діяльності місцевої ради, зокрема, скликання та проведення сесії (постанова від 26.09.2019 у справі [№320/9766/15-а](#)). Аналогічну позицію Верховний Суд зайняв і в схожих спорах (постанови від 06.11.2019 у справі [№2340/3539/18](#), від 04.02.2020 у справі [№320/7969/17](#)).

5.2. Реалізація права на депутатський запит та депутатське звернення

Пункт 1 частини другої статті 11 Закону №93-IV передбачає, що при здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має право на депутатське звернення та депутатський запит.

Під депутатським зверненням стаття 13 згаданого закону розуміє викладену в письмовій формі вимогу депутата ради до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Закон визначає, що таке звернення може стосуватися лише питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. В постанові від 20.10.2020 у справі [№504/1824/17](#) Верховний Суд зазначив, що чинним законодавством не встановлено вичерпного переліку відповідної інформації, необхідної для здійснення депутатом

своїх повноважень, як і не встановлено будь-яких обмежень щодо інформації, яка не може надаватись депутату місцевої ради на його звернення. Суд наголосив, що положення Закону №93-IV не передбачають обов'язки депутата зазначати у своєму зверненні мету отримання відповідної інформації, як і не передбачено обов'язку щодо подання депутатського запиту після отримання відмови на подане депутатське звернення.

На відміну від депутатського звернення, яке не вимагає «погодження» від місцевої ради, депутатський запит - це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради (частина перша статті 21 Закону №93-IV).

Стаття 22 згаданого закону передбачає, що депутатський запит може бути внесений депутатом або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Здійснюючи тлумачення даного положення закону, Верховний Суд у справі [№810/122/18](#) зазначив, що відсутність у регламенті технічної процедури впровадження цієї норми закону, яка дозволяє депутату вносити усний запит під час проведення пленарного засідання, не утворює підстав для заборони використання права на подання запиту у такий спосіб.

Крім того, внесений запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. В справі [№236/1877/17](#) суди захистили право депутата на депутатське звернення, відхиливши посилання відповідача на положення регламенту, які визначають порядок формування порядку денного сесії, попереднього подання проєктів рішень та матеріалів, які вносяться на розгляд ради. Суди вказали, що стаття 22 Закону №93-IV є спеціальною по відношенню до цих положень регламенту, оскільки вона визначає порядок розгляду саме депутатського запиту і передбачає обов'язкове внесення такого запиту до порядку денного пленарного засідання ради.

6. ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування мають додержуватися Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечувати відповідно до своїх повноважень ефективну діяльність органів місцевого самоврядування, не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави. Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції» встановлена низка обмежень, яких має дотримуватися посадова особа органу місцевого самоврядування. Про обізнаність з відповідними посадовими обмеженнями щодо прийняття на службу та проходження служби в органах місцевого самоврядування особа попереджається письмово, про що ставить свій підпис.

Системний аналіз судових рішень показав, що на практиці посадові особи місцевого самоврядування притягуються судами до адміністративної відповідальності за порушення обмежень сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КупАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КупАП) та порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КупАП).

6.1. Порушення обмежень сумісництва та суміщення

Статтею 172-4 КупАП передбачено, що підставою для притягнення особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності, є порушення обмежень щодо: 1) зайняття іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та інструкторської чи суддівської практики зі спорту); 2) заняття підприємницькою діяльністю; 3) членство у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Системний аналіз судової практики в контексті порушення заборони сумісництва та суміщення посадовими особами органів місцевого самоврядування дає можливість дійти висновку, що на практиці найчастіше мають місце наступні порушення:

- *порушення обмеження щодо строків припинення підприємницької діяльності, що має на меті одержання прибутку*

Особа, призначена (обрана) на посаду, зобов'язана не пізніше 15 робочих днів здійснити дії, спрямовані на припинення підприємницької діяльності (частина друга статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»). У разі недотримання цієї вимоги, датою вчинення адміністративного правопорушення буде вважатися 16 робочий день з дня обрання та визнання повноважень посадової особи. Апеляційний суд у постанові у справі [№305/123/22](#) зазначає, що нездійснення особою безпосередньо підприємницької діяльності, й відповідно не отримання доходу від такої діяльності, після обрання на посаду, а також відсутність умислу щодо порушення встановленого законом строку для здійснення дій, спрямованих на припинення підприємницької діяльності, не є підставою для звільнення від відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення.

- *порушення обмеження щодо входження до складу правління, іншого виконавчого чи контролюючого органу, а також наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку*

Особа, призначена (обрана) на посаду, зобов'язана не пізніше 15 робочих днів здійснити дії, спрямовані на припинення її повноважень у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (частина друга статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»). Виняток становлять лише випадки, якщо особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді).

Таким чином, як зазначає апеляційний суд у справі [№308/2442/21](#), для кваліфікації правопорушення важливим є встановлення наступних фактів: 1) суб'єкт входить до складу саме органу управління або наглядової ради підприємства чи організації; 2) підприємство чи організація створено з метою одержання прибутку (тобто, здійснює підприємницьку діяльність); 3) суб'єкт не здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та не представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства. При цьому, як зазначив суд у справі [№569/8379/19](#) відповідальність настає незалежно від того, чи було отримано дохід відповідним підприємством чи організацією, а також незалежно від того, чи отримала дохід від такої діяльності посадова особа.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, викладеною у [рішенні №6-рп/2012](#) від 13.03.2012, до органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, належать загальні збори учасників (акціонерів)

господарського товариства, виконавчий орган, наглядова (спостережна) рада, інший орган, можливість або обов'язковість створення якого передбачена законом чи статутом підприємства або іншими установчими документами. При цьому Конституційний Суд підтвердив конституційність законодавчої вимоги про заборону входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Водночас, Суд визнав такою, що не відповідає Конституції, заборону брати участь у загальних зборах такого підприємства або організації.

Як зазначають суди, ключовим при встановленні вини посадової особи є наявність умислу. Наприклад, у справі [№359/7200/17](#) апеляційний суд визнав посадову особу місцевого самоврядування винною в умисній бездіяльності - невжитті заходів щодо виходу зі складу засновників (учасників) підприємств, які мають на меті отримання прибутку, а також щодо відчуження корпоративних прав. Водночас, якщо особа вчинила всі залежні від неї дії, спрямовані на припинення повноважень у відповідних органах, у спосіб, що передбачений законодавством та статутними документами підприємства або організації, її вина не може бути доведена. Наприклад, особа, призначена на посаду в орган місцевого самоврядування, яка перед призначенням перебувала на посаді директора ТОВ, у встановлений законом строк ініціювала скликання загальних зборів учасників і письмово повідомила про своє бажання звільнитися. Особа не може вплинути на успішне скликання та проведення загальних зборів учасників підприємства щодо питання звільнення її з посади директора, з огляду на те, що це питання відноситься до виключної компетенції загальних зборів учасників.

- *порушення встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю.*

Як зазначають суди, іншою оплачуваною діяльністю є будь-яка діяльність, що не містить ознак підприємницької та полягає у виконанні робіт та/або наданні послуг, які оплачуються або можуть бути оплачені у майбутньому. При цьому, як зазначив суд у справі [№369/7866/22](#) визначене обмеження сфокусовано не на винагороді, а саме на фактичному зайнятті такою діяльністю, яка оплачується чи може бути оплачена. Отже, сам факт зайняття посадовою особою іншою оплачуваною діяльністю, незалежно від фінансових наслідків, слід вважати порушенням встановлених законом обмежень.

Серед дозволених видів оплачуваної діяльності – викладацька, наукова діяльність (регламентована Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність»), творча діяльність (регламентована Законом України «Про культуру»), інструкторська та суддівська практика зі спорту, а також медична практика, яка водночас передбачає можливість зайняття відповідною практикою в державних,

комунальних чи приватних закладах охорони здоров'я та у ФОП, які здійснюють свою діяльність на підставі ліцензії.

У справі [№235/2943/19](#), де посадова особа органу місцевого самоврядування притягується до адміністративної відповідальності за виконання оплачуваної роботи – а саме: навчання залучених працівників до проведення зовнішнього незалежного оцінювання та надання послуг відповідальної особи за проведення зовнішнього оцінювання – суд зазначає, що здійснення суто наукової чи викладацької діяльності, якщо вона є джерелом законного та раціонально обґрунтованого за розміром доходу і ніяк не пов'язана з корисливими діями (бездіяльністю) особи при безпосередньому виконанні покладених на неї службових обов'язків не може визнаватися корупційним діянням. Водночас, оскільки робота пов'язана саме з проведенням зовнішнього незалежного оцінювання відповідно до Закону України «Про вищу освіту», то на думку суду, ця робота беззаперечно стосується навчального процесу, але не стосується саме викладацької (або педагогічної) діяльності. Тому робота посадової особи органу місцевого самоврядування в центрі оцінювання якості освіти в якості відповідальної особи за проведення зовнішнього оцінювання не є викладацькою діяльністю, а отже суд дійшов висновку про порушення обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Така сама позиція висловлюється апеляційними судами у інших аналогічних справах (постанови у справах №№ [243/674/18](#), [243/8118/18](#)).

6.2. Порушення обмежень щодо одержання подарунків

Як свідчить аналіз судової практики, значна кількість справ щодо притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності пов'язана з порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КУпАП).

Частина перша статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначає подарунок як грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової. Стаття 23 вказаного Закону встановлює заборону безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування або 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. При цьому дозволеними подарунками є такі, що відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, якщо їх вартість не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на

день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які одержуються як знижки на товари, послуги, загальнодоступні призи, премії, бонуси, а також такі, які даруються близькими особами. Абзац 4 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» містить досить широкий вичерпний перелік близьких осіб.

Проведений аналіз судових рішень свідчить, що найчастіше посадові особи місцевого самоврядування всупереч встановленим обмеженням отримують у подарунок земельні ділянки та інше нерухоме майно.

Суди зазначають, що порушення матиме місце у разі, якщо одержання подарунку пов'язане із виконанням особою функцій органів місцевого самоврядування, тобто, обумовлюється службовим становищем одержувача, його посадою. З виконанням службових обов'язків пов'язані подарунки, що надаються у якості подяки за раніше вчинені службовцем дії (бездіяльність) або прийняті ним рішення на користь дарувальника або третіх осіб; або даруються в очікуванні заздалегідь необіцяного вчинення публічним службовцем дій (бездіяльності) або прийняття ним рішень на користь дарувальника чи третіх осіб. Таким чином, суди приходять до висновку, що для наявності корупційного правопорушення має бути встановлений зв'язок між виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування та одержанням подарунка. Якщо такий зв'язок у конкретному випадку не встановлено, відповідальність за статтею 172-5 КУпАП виключається (наприклад, постанова у справі [№750/5837/19](#)).

На практиці трапляються непоодинокі випадки, коли після виявлення факту порушення обмеження щодо одержання подарунків, посадова особа органу місцевого самоврядування посилається на те, що договір дарування начебто був удаваним, укладений задля оптимізації нотаріальних витрат при оформленні права власності і мав на меті приховати фактично укладений договір купівлі-продажу. З цього приводу суди зазначають, що передбачене законом обмеження щодо одержання подарунку є одним з превентивних антикорупційних механізмів, який забороняє відповідним суб'єктам укладати визначені договори дарування незалежно від реальної мети їх укладання. Як зазначив суд у справі [№711/373/21](#) сам факт укладання договору дарування є достатнім для констатації порушення встановлених обмежень. Крім того, додатковою підставою відхилення судами доводів про фактичне укладення договору купівлі-продажу є факт декларування відповідного майно як подарунка у негрошовій формі, при складанні декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування (постанови апеляційних судів у справах №№ [539/269/18](#), [263/1587/18](#)).

При цьому суди також не беруть до уваги підстави, з яких було укладено договір дарування (на кшталт пояснення, що у такий спосіб відбувся поділ спільного майна, повернення боргу, тощо), оскільки це не має значення і не впливає на порушення обмежень, передбачених частиною другою статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» (постанови судів у справах №№ [711/373/21](#), [367/3264/20](#)).

Суди наголошують, що при притягненні особи до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення для встановлення її вини необхідно оцінити наявність умислу і корисливих мотивів. У разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, посадова особа повинна невідкладно відмовитися від отриманої пропозиції. Посилання посадової особи на те, що в подальшому подарунок було повернуто, а тому відсутні підстави для притягнення до відповідальності, не можуть бути взяті до уваги, оскільки такі обставини не звільняють особу від відповідальності (постанови судів у справах №№ [658/3407/19](#), [541/1333/18](#)).

6.3. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Норми статті 172-7 КУпАП передбачають відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за: неповідомлення у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; будь-яку із вищевказаних дій, вчинену особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

Як показує судова практика, найчастіше посадові особи органів місцевого самоврядування своїми діями допускають порушення, які в сукупності об'єднанні частинами першою та другою статті 172-7 КУпАП (тобто, неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів, з подальшим вчинення дій чи прийняття рішень).

При цьому від реального конфлікту інтересів слід відрізнити потенційний. Відповідно до частини п'ятої статті 28 Закону України «Про запобігання корупції», у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів, вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК для отримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів.

У справі [№163/298/21](#) апеляційний суд зазначає, що під реальним конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність

або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень. При цьому приватний інтерес - це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

На практиці приватний інтерес найчастіше обумовлений майновою зацікавленістю та сімейними чи родинними стосунками.

У справі [№165/1626/21](#), в якій апеляційний суд притягнув посадову особу (заступника голови ради) до адміністративної відповідальності за неповідомлення про існування реального конфлікту інтересів (здійснення безпосереднього керівництва та контролю за діяльністю своєї двоюрідної сестри), та неодноразову видачу розпоряджень про її преміювання, в тому числі в період перебування керівника – голови ради у відпустці та на лікуванні, суд зазначив, що закон встановлює чіткий алгоритм дій для запобігання та врегулювання конфлікту приватних та службових інтересів, що має на меті недопущення втрати довіри як до службової особи, так і органу, у якому зазначена особа працює. Таким чином, перебування особи в умовах реального конфлікту інтересів зобов'язувало її діяти у відповідності до законодавчих вимог, а саме: не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вона про це дізналася, повідомити НАЗК чи свого безпосереднього керівника про конфлікт інтересів; та відмовитися від безпосереднього видання наказів про преміювання в таких умовах. Суд звертає увагу, що преміювання працівників апарату не є обов'язковою складовою основної заробітної плати, а є додатковою виплатою, розмір якої є змінним та коригується, тоді як остаточне рішення щодо цієї виплати приймається керівником при видачі відповідного розпорядження. Хоча сам розмір премій і погоджується головним бухгалтером, проте об'єктивно не позбавляє керівника дискреційних повноважень та не перетворює у формального підписанта розпорядчих документів.

Отже, у цій справі суд дійшов висновку, що суперечність між приватним та службовим інтересом полягає у формі майнового інтересу, який зумовлений можливістю отримання відповідного грошового заохочення близькою людиною.

У справі [№266/661/18](#), де в аналогічних умовах особа підписала договір безвідсоткової позики і надала дозвіл на виділення коштів, апеляційний суд зазначив, що подальше фактичне неотримання грошей не спростовує прийняття рішення посадовою особою в умовах реального конфлікту інтересів.

При врегулюванні питання конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, та порівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, суди звертають увагу, що особа не має

права брати участь у підготовці, розгляді та прийнятті рішення цим органом. Відповідно до закону, особа зобов'язана публічно повідомити про конфлікт інтересів під час засідання ради, іншого колегіального органу до початку вирішення конфліктного питання.

У справі [№707/1117/23](#) щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутата місцевої ради за прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів апеляційний суд зазначає, що депутат був наділений відповідними дискреційними повноваженнями щодо голосування про питання стосовно передачі у його приватну власність земельної ділянки із земель комунальної власності. І хоча депутат публічно повідомив учасників сесії про наявність реального конфлікту інтересів, керуючись особистим майновим інтересом він все ж не утримався від участі у голосуванні щодо зазначеного питання, чим вчинив адміністративне правопорушення.

У справах про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією дуже часто посадові особи органів місцевого самоврядування посилаються на те, що перевірки та складання протоколу про адміністративну відповідальність здійснено представниками правоохоронних органів, які не є уповноваженими на це особами. З цього приводу суди звертають увагу, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 - 221 Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції), зокрема за статтями 172-4 - 172-9 КУпАП, за повідомленням НАЗК. У судових рішеннях суди неодноразово підтверджують повноваження працівників Національної поліції щодо збирання доказів і складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, без попередніх висновків НАЗК за результатами перевірки (наприклад, постанови судів у справах №№ [541/1333/18](#), [601/829/21](#)).

Загалом, проведений аналіз судової практики у цій категорії справ, дає підстави стверджувати, що більшість справ про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, закриваються у зв'язку із закінченням на момент розгляду передбаченого законом строку, протягом якого стягнення може бути накладено.

Водночас, як зазначає [Верховний Суд](#) «закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків притягнення до адміністративної відповідальності, не є реабілітуючою, тобто не є обставиною, яка

спростовує факт наявності вини особи в скоєнні адміністративного правопорушення». Натомість, як показав аналіз судових рішень, більшість справ про корупційні адміністративні правопорушення закриваються лише на підставі закінчення строку, без встановлення вини особи, відносно якої складено протокол.

Аналіз судових рішень про притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень показав, що значна частка рішень стосується повернення прокурорам апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції у цих справах. Відсутність у прокуратури права оскарження цих рішень суперечить принципам змагальності і процесуальної рівності учасників судового провадження, а також засадам сталості та єдності судової практики при вирішенні цієї категорії спорів. В результаті чого, в аналогічних справах суди часто ухвалюють абсолютно протилежні рішення.

Не сприяє єдності судової практики відсутність актуального роз'яснення Верховного Суду щодо узагальнення судової практики розгляду судами справ про корупційні правопорушення. У цій категорії справ є лише [постанова](#) Пленуму Верховного Суду від 25.05.1998 №13, яка є застарілою і не відповідає чинному антикорупційному законодавству.

Рекомендації:

1. *Верховній Раді України:*

- внести зміни до частини другої статті 294 КУпАП, якими передбачити право прокурора на оскарження постанови суду першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;
- внести зміни до статті 247 КУпАП, якими передбачити, що закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення з підстав закінчення строків, передбачених статтею 38 КУпАП, можливо лише за умови встановлення факту вчинення особою протиправної дії чи бездіяльності, що підпадають під визначені законом ознаки адміністративного правопорушення.

2. *Національному агентству з питань запобігання корупції* - забезпечити внесення до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про факти закриття судами справ про корупційні адміністративні правопорушення, у зв'язку з закінченням строків розгляду.

3. *Верховному Суду* - узагальнити судову практику у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, та надати офіційну правову позицію щодо роз'яснення практики застосування судами законодавства при розгляді цієї категорії справ.

4. *Органам місцевого самоврядування* - проводити регулярні навчальні тренінги для посадових осіб, присвячені вивченню роз'яснень НАЗК законодавства про запобігання корупції.

7. ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МЕТОЮ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

7.1. Звернення виконавчого органу місцевої ради/його структурного підрозділу до суду

7.1.1. Реєстрація ДАБІ дозволу на виконання будівельних робіт без погодження проектної документації у Департаменті містобудування міської ради

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» – право на виконання підготовчих робіт надається замовнику та генеральному підряднику чи підряднику після отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Дозвіл на виконання будівельних робіт видається інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви.

Постановою КМУ №466 затверджено, зокрема, Порядок виконання будівельних робіт (Порядок №466). Відповідно до Порядку 466 замовник має право подати заяву про отримання дозволу, до якої додаються, в тому числі, проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку.

Однією із стадій проектування та будівництва об'єктів є отримання замовником або проектувальником вихідних даних. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», основними складовими вихідних даних є містобудівні умови та обмеження. Як зазначив, Верховний Суд у справі [№813/52/13-а](#) містобудівні умови та обмеження є складовою вихідних даних, отримання яких є необхідною умовою для набуття власниками земельних ділянок або землекористувачами права на забудову земельної ділянки. Містобудівні умови та обмеження є видом містобудівної документації та визначають комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва, дотримання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудівної діяльності.

У вказаній справі Департамент містобудування міської ради позивався до Державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ) щодо скасування реєстрації дозволу на виконання будівельних робіт.

Перша інстанція у задоволенні позову [відмовила](#), оскільки позивач не довів, що виданий дозвіл обмежує права територіальної громади чи повноваження органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, а також нормами діючого законодавства не передбачено його право звертатися до адміністративного суду з даним позовом про скасування виданого відповідачем третій особі дозволу.

Апеляційна інстанція [визнала](#) протиправними дії ДАБІ щодо реєстрації дозволу на виконання будівельних робіт, зазначивши, що позивач довів наявність підстав для звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів

територіальної громади, оскільки реєстрація оскаржуваного дозволу здійснена без урахування того, що планувальні, архітектурні, інженерні та технологічні рішення та властивості об'єкта містобудування не відповідають містобудівній документації на місцевому рівні - генеральному плану міста.

Відповідний висновок був [підтриманий](#) Верховним Судом. Крім того, судами було встановлено, що ТОВ не зверталось за отриманням містобудівних умов та обмежень та відповідно не отримувало останні. ТОВ на момент отримання дозволу не мав містобудівних умов та обмежень. Відсутність вказаних документів було підставою для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

Крім того, Верховний Суд зазначив про наступне: «Департамент містобудування міської ради користується правами, передбаченими для виконавчого органу міської ради згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими нормами чинного законодавства України». І наголосив на праві органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій.

Наданням Інспекцією ДАБК у Львівській області ТОВ дозволу на виконання будівельних робіт та здійснення його реєстрації без отримання від виконавчого комітету міської ради містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки порушено інтереси територіальної громади, що виразилось у недотриманні вимог містобудівної документації на місцевому рівні під час визначення планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта містобудування.

Таким чином, Верховний Суд підтвердив що Департамент містобудування міської ради за даних обставин наділений повноваженнями на звернення до адміністративного суду із позовом, зокрема, з метою захисту інтересів територіальної громади. Аналогічна позиція була відображена у справах №№ [420/1471/21](#), [640/11699/19](#), [640/4296/20](#), [813/2176/17](#).

7.1.2. Витребування виконавчим комітетом міської ради документів у підприємств, установ та організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад.

Відповідно до Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 №409 (Положення 409), комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі -

комісія) є постійно діючим органом, який утворюється ... виконавчим органом міської ради ... (місцева комісія) для координації діяльності райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них.

Відповідно до Положення №409 комісія має право, зокрема, одержувати від підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, матеріали і документи, необхідні для вирішення питань, що належать до її компетенції.

Рішення комісії, прийняті у межах її повноважень, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, розташованими на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У відповідності до частини другої статті 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.

У справі [№804/4455/18](#) виконавчий комітет міської ради позивався до Публічного акціонерного товариства (ПАТ) щодо визнання протиправною бездіяльності ПАТ, а саме ненадання копій документів.

Дії виконкому були обумовлені вибухом в шафі вузлу обліку газу. З цього приводу була створена міська Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Розподіл природного газу на відповідній території здійснює відповідач (ПАТ). Тому виконком просив ПАТ надати копії документів, які були визначені у протоколі місцевої комісії і стосувалися вибуху. Відповідач зазначив, що не є підконтрольним позивачу, тому не зобов'язаний надавати документи на відповідні запити.

Перша і апеляційна інстанції позов задовольнили. Оскільки ПАТ здійснює свою діяльність на території позивача, то судами було встановлено обов'язок по наданню міській комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій документів.

Верховний Суд відповідний висновок [підтримав](#). Крім того, зазначив, що законом не передбачено спеціального порядку дій Комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій на випадок відмови у наданні витребуваних документів. Звернення до адміністративного суду у цій справі

зумовлено потребою захисту інтересів територіальної громади, а саме захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайної ситуації.

7.1.3. Оскарження актів перевірки інспекторів ДАБІ щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, а також подання заступника директора департаменту ДАБІ про звільнення посадових осіб виконавчого комітету міської ради від виконання обов'язків.

Механізм здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду визначає Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №698 від 19.08.2015, далі – Порядок 698).

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється, зокрема, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. До органів державного архітектурно-будівельного контролю належать виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю ... та виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах делегованих Законом державних повноважень є підконтрольними центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а їхні рішення можуть бути розглянуті у порядку державного архітектурно-будівельного нагляду або оскаржені до суду.

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, вчинених об'єктами нагляду, головні інспектори будівельного нагляду мають право: видавати обов'язкові до виконання об'єктами нагляду приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; вносити подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив його призначення (пункти 1, 4 частина четверта статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Відповідно до Порядку 698, Держархбудінспекцією через головних інспекторів здійснюється будівельний нагляд. За результатами планової або

позапланової перевірки головний інспектор будівельного нагляду, який проводив перевірку, складає акт перевірки.

У справі [№815/310/17](#) виконавчий комітет міської ради звернувся до суду задля визнання незаконними дій інспекторів ДАБІ щодо складання акту перевірки дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів та правил, припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності та подання про звільнення посадових осіб (виконавчого комітету) від виконання обов'язків.

Перші дві інстанції у задоволенні позову відмовили. Судами було зазначено, що дії по складанню акта та припису не породжують обов'язкових юридичних наслідків для позивача. Позовні вимоги про визнання протиправними дій відповідачів стосовно складання акту перевірки не є належним способом захисту прав позивача, а отже не підлягають задоволенню. Також суди зробили висновок, відповідно до якого головні інспектор ДАБІ уповноважені чинним законодавством на складання приписів про усунення порушень у сфері містобудівної діяльності та подання про звільнення посадових осіб від виконання обов'язків.

Верховний Суд стосовно дій відповідача щодо складання акту та припису висновки попередніх інстанцій підтримав. А ось щодо подання про звільнення посадових осіб від виконання обов'язків зазначив наступне.

Виконком, з метою реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування, має право на звернення до суду з вимогами про оскарження саме відповідних актів, і **такі акти повинні обмежувати права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування**. Водночас, виконавчий комітет виступає у правовому статусі об'єкта нагляду, щодо якого проведено перевірку, а тому у останнього виникає право на оскарження лише тих адміністративних актів, які складені безпосередньо щодо нього за результатами здійсненого ДАБІ нагляду.

Подання про звільнення посадових осіб від виконання обов'язків має лише рекомендаційний характер для органу, який здійснив призначення посадових осіб об'єкта нагляду, зазначених у поданні, і не вирішує жодних питань про права та обов'язки цих осіб, не змінює їх обсягу. Остаточне рішення про звільнення вказаних у поданні посадових осіб від виконання обов'язків прийматиметься органом, який здійснив їх призначення (у даному випадку міським головою), а тому таке подання, на цій стадії правовідносин, саме по собі не може створювати жодних юридичних наслідків, як для осіб, яких воно стосується, так і для органу, у якому ці особи проходять публічну службу.

Верховний Суд вказує – подання про звільнення посадових осіб від виконання обов'язків не породжує для позивача права на захист, оскільки дане подання не порушує інтереси виконавчого комітету.

Через те, що у виконкома в даному випадку відсутні права на захист, тобто права на звернення до суду із цим адміністративним позовом, тому наявні підстави для закриття провадження у справі, оскільки такий спір не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Таким чином, випадки, коли спір стосується виконавчих підрозділів ради і їх посадових осіб, не обумовлюють звернення до суду саме виконавчого комітету. Якщо виконком вже і вирішив оскаржувати певні акти, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, то має довести порушення або щодо себе, або доводити обмеження прав територіальної громади.

7.2. Звернення місцевої ради до суду

7.2.1. Чи може міська рада виступати позивачем у спорі, який виник між відділом державного архітектурно-будівельного контролю (міської ради) та інспектором будівельного нагляду Управління ДАБІ?

У справі [№803/1219/17](#) (аналогічна – [№803/2009/17](#)) обласним Управлінням ДАБІ проведено перевірку Відділу державного архітектурно-будівельного контролю міської ради та виявлено ряд порушень, які зафіксовані в акті перевірки, складено припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів та правил, та протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Міська рада звернулася до суду і просила визнати протиправним і скасувати вказаний акт, припис і протокол.

Перша інстанція позов задовольнила, апеляційний суд у задоволенні відмовив. Зокрема, апеляційна інстанція зазначила, що спірні правовідносини, які є предметом розгляду у даному публічно-правовому спорі, виникли між Відділом державного архітектурно-будівельного контролю та інспектором будівельного нагляду обласного Управління ДАБІ, а отже міська рада не є учасником таких правовідносин. За таких обставин міська рада є неналежним позивачем у справі.

Верховний Суд з позицією апеляції погодився. При цьому звернув увагу – відділ державного архітектурно-будівельного контролю міської ради належить до системи органів місцевого самоврядування, діє як самостійне управління та реалізує, зокрема, повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю в інтересах територіальної громади.

Відповідно до частини четвертої статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування

мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, за висновком Верховного Суду саме відділ державного архітектурно-будівельного контролю міської ради мав у цій ситуації звертатися до суду. Навіть за умов, якщо виконавчий орган міської ради не має статусу юридичної особи. Як і в попередній справі (щодо позову виконкому), Суд звернув увагу на суб'єкта, який позивається. Між позивачем (наприклад, орган місцевого самоврядування) і актами, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, які на думку позивача порушили або його права, або обмежили права територіальної громади має бути чіткий причинно-наслідковий зв'язок. Праву на позов повинно відповідати певне конкретне порушене право чи охоронюваний законом інтерес.

7.2.2. Невиконання обласним Управлінням Держгеокадастру рішення міської ради.

Відповідно до частини першої статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти ради ..., прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

У справі [№806/179/16](#) міська рада позивалася до обласного Управління Держгеокадастру, з приводу невиконання рішення ради в частині врегулювання застосування коефіцієнтів нормативно-грошової оцінки земельних ділянок.

Перша інстанція позов задовольнила. Апеляція – відмовила, і вказала на відсутність передбачених законом правових підстав для звернення міської ради до суду в інтересах територіальної громади з вказаним позовом. Разом з тим, судами було встановлено, що обласне Управління Держгеокадастру при наданні витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки не застосовувало вищезазначене рішення міської ради.

Верховний Суд відзначив, що оскільки рішення міської ради є нормативно-правовим актом, то воно є обов'язковим для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади. Втім, не встановив наявності у міської ради будь-якого порушеного права чи охоронюваного законом інтересу, який був порушений саме діями відповідача по справі. Крім того, суд зазначив, що *не вбачає, що у зобов'язанні відповідача виконувати прийнятий міською радою нормативно-правовий акт, буде відновлено*

будь-яке конкретне порушене право або інтерес позивача, у якого до того ж, в даному випадку, відсутні повноваження щодо звернення з вимогами до суду про спонукання до виконання приписів прийнятих нормативно-правових актів.

В цій справі доцільно звернути увагу на [окрему думку](#), вона містить доволі цікаві висновки, а саме:

«Мешканці відповідної територіальної громади, обравши власний орган місцевого самоврядування та наділивши його широким спектром повноважень, вправі очікувати та вимагати від такого органу належного захисту свої прав, у тому числі, шляхом прийняття обов'язкових до виконання актів та забезпечення їх реального виконання всіма способами, які передбачені Конституцією та законами України;

Порушення прав територіальної громади означає порушення права членів цих громад (кожного жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

Інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;

Головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (в тому числі, шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають на відповідній території;

Позбавлення органу місцевого самоврядування права на звернення до адміністративного суду з позовом до органу державної влади в інтересах відповідної територіальної громади, певним чином, спотворює природу і завдання адміністративного суду, а також знижує довіру населення до нього».

Отже, в окремій думці доволі широко розкрито принцип захисту органом місцевого самоврядування прав територіальної громади, зокрема, через звернення до суду. І як продовження відповідної думки, було зауважено на можливості міської ради, в даному випадку, звертатися до суду за захистом прав територіальної громади.

Рекомендація: з метою захисту прав територіальної громади, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб від рішень суб'єктів владних повноважень, у КАС України закріпити право органів місцевого самоврядування, у тому числі, їх посадових осіб на звернення до суду щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, які впливають на права і обов'язки суб'єктів звернення.

8. ОСКАРЖЕННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ВІДПОВІДНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЗМІН

8.1. Оскарження розпоряджень КМУ про затвердження перспективних планів формування територій громад, дій ОДА під час розроблення перспективного плану формування територій громад

Визначальною проблемою в цій категорії справ є порушення принципу добровільності, прозорості та відкритості в процесі об'єднання громад (стаття 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Стаття 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає – добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Пункт 6 частини першої статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає, що об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Стаття 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що перспективні плани формування територій громад розробляються, зокрема, ОДА, згідно з методикою формування спроможних громад і охоплюють всю територію області. Такі плани затверджуються Урядом за поданням ОДА.

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою КМУ від 08.04.2015 №214 (далі – Методика) визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (перспективний план).

Відповідно до пункту 12 Методики з метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану утворюється робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, ОДА, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості.

Поряд з цим, положеннями пункту 13 Методики визначено, що з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені, зокрема, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх

асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями. За результатами консультацій оформляється протокол.

Консультації проводяться під час: визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів; визначення меж територій спроможних територіальних громад.

Консультації проводяться насамперед з представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів. За результатами консультацій та на підставі рішень органів місцевого самоврядування визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади.

Згідно з пунктом 14 Методики, якщо в процесі розроблення проекту перспективного плану після проведення консультацій виникла необхідність внесення до нього змін, проводяться додаткові консультації.

Однак на практиці, зокрема, у справі [№640/14698/20](#) вищевказані нормативні положення були порушені. Сільська рада (позивач) оскаржувала затверджений перспективний план, відповідно до якого громада, яку представляє позивач, входила до складу іншої територіальної громади.

Дана справа пройшла три інстанції і в результаті позов був задоволений і підтриманий у Верховному Суді.

Судом було встановлено і зроблено наступні висновки. На зборах громада позивача одногосно проголосувала проти об'єднання із містом, вказаним у перспективному плані. Матеріали справи не містять доказів того, що ОДА під час розробки проекту перспективного плану формування територій громад та КМУ під час затвердження оскаржуваних розпоряджень було враховано думку громади позивача. Матеріали справи не містять доказів того, що посадові особи ОДА проводили консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування. Матеріали справи не містять належних та допустимих доказів на підтвердження залучення представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості позивача, проведення консультацій під час розроблення перспективного плану формування територій громад області. Тобто, матеріалами справи не підтверджено дотримання принципу добровільності, прозорості та відкритості об'єднання громадян.

Рекомендації:

- питання адміністративно-територіального устрою держави цілком імовірно повернуться на порядок денний у повоєнний період. Тому з метою врахування

інтересів громад, статус і територія яких підлягатиме зміні, має відбуватися чітко дотримання принципів добровільності, прозорості та відкритості. Врахування позицій громад, територія яких підлягатиме зміні, має бути обов'язковим;

- зміни адміністративно-територіального устрою мають проходити «знизу-вверх», а не навпаки. Рушійною силою в цьому процесі мають бути муніципальні органи, а не державні.

8.2. Неправильне визначення позивачем суб'єктного складу учасників справи (відповідачів, співвідповідачів)

Водночас, на практиці у справах [№640/15962/20](#) ([640/13545/20](#)) остаточний результат виявився дещо іншим, хоча суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили. Сільська рада [позивалася](#) до КМУ щодо визнання протиправним та скасування розпоряджень про затвердження перспективного плану формування територій громад, про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад. Тобто відповідачем був тільки КМУ, а ОДА виступала третьою особою на стороні відповідача.

Було встановлено порушення прав та охоронюваних законом інтересів позивача, шляхом включення територіальної громади позивача до іншої складу територіальної громади з іншим адміністративним центром, за відсутності волевиявлення громади позивача та наявності відповідних заперечень. Втім, Верховний Суд зазначив, що *позивач обрав невірний спосіб захисту порушеного права, оскільки перспективний план формування територій громад області розробляється ОДА, згідно з методикою формування спроможних територіальних громад, тому виключно обласна державна адміністрація наділена правом вносити зміни до перспективного плану формування територій громад області, а КМУ лише затверджує перспективний план формування територій громад області за поданням відповідної обласної державної адміністрації.*

Крім того, Верховний Суд звернув увагу на можливості суду першої інстанції змінити спосіб захисту, шляхом встановлення належності відповідачів та їх заміна у разі необхідності, або залучення співвідповідачів. Однак цього не було зроблено, і суб'єктний склад учасників цієї справи залишився таким, яким його визначив позивач.

Справа була направлена на новий розгляд до суду першої інстанції.

Рекомендації:

- необхідність органами місцевого самоврядування ретельного аналізу способів захисту порушеного права, враховуючи, в тому числі, як процедурні аспекти чинного законодавства, так і судову практику;

- доцільність окремої уваги органів місцевого самоврядування до правильного визначення відповідачів або долучення співвідповідачів. Висновки Верховного Суду показали, що вказаний аспект є важливим і таким, що може вплинути на рух справи і результат вирішення спору.

8.3. Правомірність заміни сторони позивача новоствореною радою (органом місцевого самоврядування), яка сформувалась внаслідок процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

У справі [N°640/12755/20](#) (аналогічна ситуація у справі [N°640/13545/20](#)) сільська рада звернулася з позовом до КМУ щодо визнання протиправним та нечинним розпоряджень про затвердження перспективного плану формування територій громад, про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад.

Першою інстанцією позов задоволено частково, відповідне розпорядження визнано протиправним та нечинним. Ухвалою апеляційного суду було замінено позивача - сільську раду на її правонаступника – міську раду. Після чого прийнято відмову міської ради від адміністративного позову. Підставою для прийняття такої ухвали був запис про припинення юридичної особи Позивача (сільської ради).

З такою позицією не погодився Верховний Суд і зазначив наступні висновки.

На час виникнення спірних правовідносин, а також на час звернення до суду за захистом порушених прав, питання щодо формування та затвердження територій громад області було спірним у зв'язку з незгодою сільської ради (Позивача) з її включенням до складу міської об'єднаної територіальної громади і виявленим бажанням створити самостійну територіальну громаду. В той же час, включення до складу міської об'єднаної територіальної громади потягло за собою припинення діяльності позивача як самостійної юридичної особи та визнання міської ради її правонаступником.

Суд апеляційної інстанції фактично порушив право позивача (сільської ради) на звернення до суду за захистом свого порушеного права у випадку його незгоди з входженням до міської ОТГ. Здійснивши заміну позивача на його правонаступника та прийнявши від такого правонаступника відмову від позову, суд апеляційної інстанції фактично не вирішив спір по суті позовних вимог.

Як наслідок, Верховний Суд встановив відсутність достатніх процесуальних підстав для заміни сторони позивача на новоутворений орган місцевого самоврядування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, адже фактично позивач у таких правовідносинах оскаржує свою ліквідацію як органу місцевого самоврядування шляхом включення до складу новоутвореної ради (територіальної громади).

8.4. Включення до Перспективного плану формування територій громад області однієї вже створеної ОТГ до іншої утвореної територіальної громади

Порушення Методики в частині залучення представників органів місцевого самоврядування до розробки проекту перспективного плану. Порушення принципів добровільного об'єднання.

Стосовно вказаної проблематики у справі [№140/15948/20](#) суди встановили такі і обставини і зробили наступні висновки.

У 2019 році створено ОТГ (Позивач), відповідний факт засвідчений у розпорядженні КМУ. В 2020 році ОТГ позивача вже включена до складу іншої ОТГ і направлено на затвердження до КМУ з відповідними змінами формування територій громад і адміністративними центрами.

Перша інстанція позов задовольнила, встановила порушення принципу добровільності, зокрема, представники ОТГ позивача не були включені до складу робочої групи, а також порушення вимог Методики, зокрема, не враховано, що ОТГ позивача є вже сформованою та діючою ОТГ. Апеляція відповідне рішення скасувала і зазначила на неправильному способі захисту.

За позицією Верховного Суду ОДА порушила пункт 4 Методики, включивши до Перспективного плану вже створену ОТГ. Зокрема, суд відзначив, що *методика не передбачає можливості включення до Перспективного плану формування територій громад області однієї утвореної об'єднаної територіальної громади до іншої утвореної територіальної громади, проте вказує на обов'язковість формування проекту Перспективного плану, з урахуванням вже утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаних територіальних громад.*

Крім того, Верховним Судом було підтверджено порушення принципу добровільності – *перспективний план був розроблений всупереч волевиявленню мешканців відповідних громад, без врахування того, що ОТГ позивача є вже сформованою та діючою.*

Рекомендації:

- дотримання всіх етапів добровільного об'єднання, встановленого у спеціальному законодавстві;
- реальне залучення громад до проектування територіальних змін.

8.5. Порушення початкової стадії добровільного об'єднання, зокрема, відсутність порядку проведення громадського обговорення щодо добровільного об'єднання

Оскарження рішень сільської ради щодо надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи. Оскарження схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У справі [№824/165/18-а](#) стосовно вказаної тематики судами були встановлені такі обставини і наведені наступні висновки.

Член територіальної громади (позивач) оскаржував рішення сільської ради щодо надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи, а також щодо схвалення проекту рішення сільської ради про добровільне об'єднання територіальних громад.

Позовні вимоги у першій інстанції були задоволені, апеляційна і касаційна скарги залишились без задоволення.

В рішеннях судів була підтверджена невідповідність проведеного громадського обговорення вимогам Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», оскільки сільською радою не розроблявся та не затверджувався порядок проведення громадського обговорення, як передбачено частиною четвертою статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Крім того, судами було встановлено цілу низку порушень регламенту сільської ради в частині підготовки до проведення позачергової сесії.

8.6. Оскарження Постанови ВРУ від 17.07.2020 №807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»

Відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, територіальний устрій країни визначається виключно законами України. Крім того, [Концепція](#) реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає саме законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.

Добровільне об'єднання територіальних громад і децентралізаційні процеси в Україні створили об'єктивні передумови для внесення відповідних змін до Конституції України. Однак, територіальні зміни були зафіксовані у [Постанові](#) ВРУ від 17.07.2020 №807-ІХ «Про утворення та ліквідації районів». Зазначений акт викликав резонанс як серед науковців, так і серед юристів-практиків, з огляду на відсутність спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій. Крім того, вказана постанова створила підґрунтя для низки судових спорів, кількість

яких була невелика, однак прецедент оскарження такого акту видається доволі цікавим. Судова практика у даній категорії справ (справи №№[9901/276/20](#), [9901/202/20](#), [9901/296/20](#)) склалася наступним чином.

Стосовно обґрунтування своїх позовних вимог, органи місцевого самоврядування (місцеві ради, позивачі) вказують порушення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України – територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України, а не постановами ВРУ. Зазначається, що в оскаржуваній Постанові ВРУ не зазначено жодного положення Закону, на підставі якого її прийнято. Також вказується на недотриманні вимог Регламенту ВРУ, зокрема, статей 90-91.

Верховний Суд і Велика Палата Верховного Суду стосовно вищевказаного зазначила, що *конституційний процес організації територіального устрою України, у тому числі, шляхом утворення і ліквідації районів, та участь у ньому ВРУ не є формою реалізації управлінських функцій цього органу, тому не може підпадати під контроль суду адміністративної юрисдикції. Зважаючи на конституційний статус ВРУ як єдиного органу законодавчої влади, її участь у вирішенні питання територіального устрою України є юридичною формою реалізації її повноважень у сфері конституційних правовідносин.*

У порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність, зокрема, ВРУ, які прийнято/вчинено/допущено у правовідносинах, у яких ВРУ реалізує свої владні (управлінські) функції.

Оскільки міська рада оскаржувала Постанову ВРУ саме з підстав її невідповідності приписам Конституції України та регламентної процедури її прийняття (законодавча процедура), то перевірка оскаржуваної Постанови ВРУ не може бути здійснена в порядку адміністративного судочинства. Отже, такий позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, провадження у справі було закрито.

Позитивним у категорії справ щодо оскарження згаданої Постанови ВРУ є сам факт розгляду справи і прийняття рішення. Оскільки, наприклад, у справі [№9901/411/19](#) (оскарження Постанови ВРУ щодо змін в адміністративно-територіальному устрої області і встановлення меж району в області) відразу була постановлена ухвала про закриття провадження, оскільки справа не підлягає судовому розгляду за позовом органу місцевого самоврядування.

У досліджуваній категорії справ щодо оскарження Постанови ВРУ №807-IX суд наводячи обґрунтування своєї позиції, акцентує увагу на особливостях

конституційного статусу ВРУ як законодавчого органу, і реалізації відповідних повноважень реалізації у сфері конституційних правовідносин. І як висновок, дані спори не підпадають під контроль суду адміністративної юрисдикції.

Таким чином:

- загальною тенденцією спорів по добровільному об'єднанню територіальних громад є порушення принципів добровільності, прозорості і та відкритості об'єднання громадян;

- спосіб захисту: оскаржуватися можуть, як акти, які впливають на права позивачів, так і дії, які за встановленою процедурою передують прийняттю нормативно-правового акту;

- як показала практика Верховного Суду щодо оскарження Постанови ВРУ №807-ІХ відповідна категорія справ не підпадає під юрисдикцію адміністративної юстиції. Згадана постанова є «юридичною формою реалізації її повноважень у сфері конституційних правовідносин». Крім того, оскарження її з підстав невідповідності Конституції не здійснюється в порядку адміністративного судочинства;

- висновки судів щодо права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій, мають знайти своє законодавче закріплення. Зокрема, воно проявляється через відсутність нормативної процедури проведення і самого факту проведення громадського обговорення, або взагалі через відсутність інформації про проведення громадських слухань з приводу перспективного плану формування громад та територій області (справа [№140/15948/20](#)).

9. КОМПЕТЕНЦІЙНІ СПОРИ

Аналіз цієї категорії справ потребує комплексного підходу і висвітлення, насамперед, особливостей компетенційних спорів. Так, згідно із пунктами 3, 5 частини першої статті 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Згадані пункти регламентують різні спори за підставами та предметом, відповідно мають відмінне коло учасників за правами та обов'язками в контексті завдань адміністративного судочинства.

За загальним правилом один орган державної влади не може звертатися з позовом до іншого органу, бо це означатиме позов держави до неї самої (постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.12.2019 у справі [№826/6233/17](#)).

Винятком є компетенційний спір. Втім, хоча формально цей спір вирішується у позовному провадженні, по суті це не є спором про право. Натомість у такому судовому процесі суд дає тлумачення законодавства, роз'яснюючи межі компетенції органів.

Отже, під компетенційним спором слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена під час реалізації повноважень відповідача компетенція позивача (пункт 3 статті 19 КАС України).

Спори, визначені пунктом 3 частини першої статті 19 КАС України, можуть виникати внаслідок різного тлумачення суб'єктами владних повноважень законодавства щодо їхньої компетенції на вирішення певних питань у сфері управління. Також спори з приводу компетенції виникають у разі виявлення привласнення повноважень іншого суб'єкта владних повноважень або перевищення власних повноважень.

Особливістю таких спорів є те, що сторонами у них - як позивачем, так і відповідачем - є суб'єкти владних повноважень. Тобто, позивачем у компетенційних спорах є суб'єкт владних повноважень, якщо він вважає, що інший суб'єкт владних повноважень - відповідач своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію, або що прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою.

Спір з приводу реалізації компетенції має виникати між суб'єктами владних повноважень, які фактично реалізують ці повноваження у вказаній сфері.

Завданням суду у компетенційних спорах, з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства є розв'язання законодавчої колізії, а також, усунення наслідків дублювання повноважень (постанова Верховного Суду від 06.11.2019 у справі [№П/811/707/17](#)).

З аналізу судової практики, насамперед, касаційної інстанції і з урахуванням вищевказаних висновків, можемо зазначити, що компетенційні спори є винятком у судовій практиці. Насамперед, це обумовлено тим, що суди при визначені юрисдикції, враховують обраний позивачем спосіб захисту, визначений ним предмет позову та його підстави.

Разом з тим, якщо враховувати законодавчо визначений предмет і доволі вузькі підстави компетенційного спору, а також практику «способів захисту», то можна зробити висновок, що подібні (компетенційні) спори за участі органів місцевого самоврядування майже відсутні. Судова практика і висновки Верховного Суду це тільки підтверджують.

Неподання сільським головою відомостей до відділу ведення Державного реєстру виборців, у разі відсутності виконавчого органу сільської ради

У справі [№П/811/707/17](#) була висловлена наступна позиція Верховного Суду.

Норми законодавства та встановлені судами обставин справи дали підстави для висновку, що оскільки у сільраді не створено виконавчий орган, а функції реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання, перебування не були покладені на певну службову особу, яку повинен був визначити сільський голова, то виконання обов'язку, передбаченого Правилами реєстрації місця проживання та Порядком передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру, покладене на сільського голову.

Органом ведення Реєстру є позивач, тобто РДА. Зміст спірних правовідносин зводиться до того, що відповідач (сільський голова) не подавав до органу ведення Реєстру, яким є РДА, відомості стосовно громадян та виборців (zareєстрованих за місцем проживання, зняті з реєстрації за місцем проживання), що призвело до допущення сільським головою протиправної бездіяльності.

Компетенційні спори можуть виникати внаслідок різного тлумачення суб'єктами владних повноважень законодавства щодо їхньої компетенції на вирішення певних питань у сфері управління.

Компетенцію державного органу чи посадової особи становлять їхні повноваження, визначені законом. Внаслідок різного тлумачення законодавства

компетенція суб'єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір.

Позивачі в таких спорах, як правило, вважають, що інший суб'єкт владних повноважень втрутився у його компетенцію або прийняття такого рішення є його прерогативою. Їх права порушені саме реалізацією компетенції іншого органу держави або він не здатен законодавчими управлінськими засобами реалізувати свою компетенцію щодо іншого суб'єкта владних повноважень.

При цьому суб'єкт владних повноважень має діяти виключно в межах та у спосіб, що встановлені законом, оскільки він виконує державні функції, і лише держава шляхом законодавчого регулювання визначає його завдання, межі його повноважень та спосіб, у якій він здійснює ці повноваження.

Отже, підставою звернення до адміністративного суду для розв'язання таких спорів є виникнення конфлікту на основі реалізації управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, а предметом - виключно питання, пов'язані з реалізацією управлінських повноважень, які здійснюються державою, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо і спрямовані на прийняття обов'язкових до виконання рішень, а також забезпечення їх виконання особами, яким ці рішення адресовані. Підставою компетенційних спорів має бути необхідність вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

Втім у цій справі ставиться питання щодо бездіяльності, але у даній категорії справ така підстава позову, як реалізація відповідачем повноважень позивача відсутня. Більш того, Верховний Суд дійшов висновку, що оскільки РДА не наділена повноваженнями на звернення до суду з позовом про визнання бездіяльності сільського голови, яка полягає у неподанні відомостей до відділу ведення Державного реєстру виборців апарату, які, насамперед, необхідні для виконання РДА своїх повноважень, а тому цей спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Рішення попередніх інстанцій були скасовані, провадження закрито.

Отже, в справі №П/811/707/17 відсутній компетенційний спір, оскільки немає законодавчої колізії і дублювання повноважень, не встановлено втручання у компетенцію позивача, сільським головою не порушена компетенція РДА, відсутній конфлікт на основі реалізації управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Оскарження ОДА рішення районної ради щодо визнання незадовільною роботи національного природного парку (справа [№298/863/16-а](#))

Відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів національний прикордонний парк віднесено до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України.

ОДА обґрунтовувала своє право на звернення до суду відсутністю повноважень у районної ради щодо вирішення питань, що стосуються об'єктів природно-заповідного фонду державного значення.

Верховний Суд сформулював висновок, що даний спір не є компетенційним, оскільки у цьому випадку не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між облдержадміністрацією та районною радою. При цьому право на звернення ОДА до районної ради щодо скасування рішення не передбачено жодним нормативно-правовим актом. Попередні рішення скасовані, провадження закрито.

Право ОДА на звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про скасування рішення сільської ради стосовно затвердження генерального плану села (справа [№807/426/18](#))

До компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування на відповідній території належить затвердження відповідно до законодавства генеральних планів відповідних населених пунктів (стаття 12 Закону України «Про основи містобудування»). Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада (стаття 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, зокрема, в установлений строк звертаються до ОДА, Ради міністрів Автономної Республіки Крим (для міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування щодо визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення генерального плану населеного пункту, а також забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генерального плану населеного пункту архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня. Результати розгляду проектів містобудівної документації радами враховуються під час подальшого доопрацювання та затвердження таких проектів (стаття 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Спеціально уповноважений орган містобудування та архітектури ОДА інформує органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду містобудівної документації, та забезпечує можливість ознайомлення з її розділами. За результатами розгляду зазначені органи подають спеціально уповноваженому органу містобудування та архітектури ОДА свої висновки. У разі ненадання письмових висновків до проекту містобудівної документації такий проект

вважається погодженим цими органами (стаття 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Після такого погодження, органи ОДА вже не беруть участі у будь-який спосіб, зокрема, у розробленні та погодженні землевпорядної документації.

У справі [№807/426/18](#) не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між ОДА та сільською радою, отже спір не компетенційний.

Обґрунтування ОДА – рішення сільської ради є протиправним, оскільки, серед іншого, генеральний план розроблений без визначення державних інтересів та не розглядався на архітектурно-будівній раді при управлінні містобудування та архітектури обласної державної адміністрації. Отже, ОДА не ставить питання, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

Крім того, Верховний Суд і в цій справі звернув увагу на відсутності права у ОДА на звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про скасування рішення сільської ради про затвердження генерального плану села, оскільки таке право не закріплене у жодному нормативно-правовому акті. Попередні рішення скасовані, провадження закрито.

Затвердження РДА детального плану території за межами населеного пункту на території сільської ради. Розпорядження не погоджувалося з сільською радою, а громадські обговорення щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні у встановленому порядку та спосіб не проводились.

За приписами статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», розроблення детального плану території за межами населених пунктів та внесення змін до нього здійснюються на підставі розпорядження відповідної РДА. Детальний план території у межах населеного пункту розглядається і затверджується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання, а за відсутності затвердженого плану зонування території - відповідною сільською, селищною, міською радою. Детальний план території за межами населеного пункту розглядається і затверджується відповідною РДА протягом 30 днів з дня його подання.

Громадським обговоренням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації без проведення громадських обговорення щодо проектів такої документації забороняється. Сільські, селищні,

міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити, зокрема, оприлюднення результатів громадських обговорень.

Так, у справі [№807/780/17](#) (аналогічні справи №№[280/5550/18](#), [824/126/19-а](#)) щодо вказаної вище проблематики Верховний Суд висловив позицію, що цей спір не відноситься до компетенційних, оскільки у цьому випадку не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між міською радою та РДА.

Суд звернув увагу, що міська рада обґрунтовує свій позов тим, що розпорядження відповідача прийняте з грубим порушенням чинного законодавства, оскільки не проведено громадських обговорень та не змінено цільового призначення земельної ділянки. Позивач оскаржує процедурні аспекти розробки і затвердження містобудівної документації і не ставить під питання, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

В цій справі Суд також встановив відсутність права у міської ради на звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про скасування розпорядження РДА про затвердження детального плану території за межами населеного пункту, оскільки таке право не закріплене у жодному нормативно-правовому акті.

Примітка. Судова практика у сфері розробки і затвердження містобудівної документації за участі органів місцевого самоврядування чимала. Однією зі стадій цього процесу є проведення громадських обговорень. Водночас, існуючі запобіжники у вигляді проведення громадських обговорень щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні не забезпечують повного захисту оскільки існують лише на певному етапі, та їх висновки зазвичай зводяться до формальних зауважень на цьому етапі, відповідно не забезпечують контроль повного циклу відповідного процесу. На рівні законодавства і статутної нормотворчості мають бути чітко закріплені умови проведення, і врахування результатів громадських обговорень в процесі розробки і затвердження містобудівної документації.

Як вбачається із наведеної судової практики, основним позивачем до органів місцевого самоврядування виступають місцеві державні адміністрації. Постанови Верховного Суду підтвердили нашу думку щодо винятковості і відсутності компетенційних спорів за участі органів місцевого самоврядування.

В обґрунтуваннях і доказах позивачів, а також виходячи з нормативного регулювання і обставин справ, *Верховний Суд не визначає:*

- перетинання компетенції між органами місцевого самоврядування іншими суб'єктами владних повноважень, внаслідок різного тлумачення законодавства, законодавчої колізії і дублювання повноважень;

- втручання у компетенцію між органами місцевого самоврядування і суб'єктами владних повноважень;

- порушення прав органів місцевого самоврядування реалізацією компетенції суб'єктами владних повноважень і навпаки.

Як наслідок, такі спори ВС визнаються не компетенційними, отже такими, що не підпадають під пункт 3 частини першої статті 19 КАС України. Більш того, у досліджуваних справах Верховний Суд застосовує ще й пункт 5 частини першої статті 19 КАС України і робить висновок про неможливість розгляду даних спорів адміністративною юстицією, через відсутність законодавчого права на звернення до суду одного суб'єкта владних повноважень до іншого.

Рекомендації:

- основною і наскрізною рекомендацією саме для позивачів-органів місцевого самоврядування у відповідній категорії справ є чітке визначення підстав позову (у тому числі їх нормативного регулювання), прав, на які впливає оскаржене рішення, доведення втручання суб'єктом владних повноважень в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень, перевищення цим суб'єктом наявних повноважень при прийнятті оскарженого рішення, правильне усвідомлення позивачем, за якою саме нормою процесуального закону він звертається до суду;

- пункти 3 і 5 частини першої статті 19 КАС України застосовуються судами у поєднанні, і це викликає чималі труднощі для вирішення спорів. Доцільним у цій ситуації видається більш чітка регламентація саме у процесуальному законі (КАС України) права органів місцевого самоврядування звертатись до суду, як у спорах між органами місцевого самоврядування, так і у спорах органів місцевого самоврядування з державними органами. Відповідна норма буде логічним продовженням статусу і компетенції органів місцевого самоврядування, в аспекті захисту інтересів територіальної громади так і її окремих членів;

- обов'язковою умовою звернення органу місцевого самоврядування до суду з позовом до суб'єкта владних повноважень має бути захист прав і інтересів територіальної громади.

ВИСНОВКИ

1. Проведений аналіз судової практики в цілому показав відсутність критичних недоліків (з точки зору судів) в положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щонайменше тих, які врегульовують правовідносини щодо яких виникали проаналізовані судові спори). Причини, які призводили до судового спору, лежали не тільки в площині невиконання державними органами чи органами місцевого самоврядування вимог нормативних актів, але й часто полягали в помилках при правозастосуванні через прогалини в нормативному регулюванні або нечіткість положень закону.

2. Пріоритетними інтересами, якими мають керуватися в своїй діяльності органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, мають бути інтереси відповідної територіальної громади. Врахування цих інтересів неможливе без запровадження дієвих механізмів участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та з'ясування громадської думки.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає декілька таких форм, одними з яких є загальні збори громадян, місцева ініціатива та громадські слухання. Проте, нормативне регулювання механізмів реалізації цих форм віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування (за винятком випадків, коли порядок проведення громадських слухань з конкретних питань визначається окремим нормативним актом). Фактично, закон, закріпивши право членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення, не встановив навіть загальний механізм реалізації цього права. В свою чергу бездіяльність органів місцевого самоврядування щодо визначення такого механізму зумовлювала звернення членів громади до суду, який часто ставав на їхню сторону.

Окремо слід звернути увагу на нормативне регулювання порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Такий порядок має визначатися законом та статутом територіальної громади. Відповідний закон відсутній, а є лише постанова ВРУ 1993 року, яка, як визнав Верховний Суд частково увійшла в протиріччя із Конституцією. Щодо статуту територіальної громади - то його затвердження згідно з вимогами закону є обов'язковим.

Таким чином, задля попередження судового оскарження, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід визначити загальний порядок реалізації членами територіальної громади прав на проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи.

3. Проведення громадських обговорень у різних формах є необхідною передумовою для врахування думки територіальної громади при прийнятті органом місцевого самоврядування рішень, які матимуть значний вплив на громаду. Форма, обов'язковість, порядок таких обговорень залежать від різновиду питання, яке розглядає орган місцевого самоврядування. Як правило, закон встановлює в яких випадках обговорення є обов'язковим. Проте в ряді справ щодо оскарження рішень місцевих рад про реорганізацію навчальних закладів, Верховний Суд, попри відсутність законодавчо визначеного обов'язку місцевих рад проводити консультації перед прийняттям такого рішення, наголосив, що такі консультації слід було проводити для врахування інтересів територіальної громади. Їх непроведення ставало підставою для скасування прийнятого рішення. Тобто, відсутність в законі обов'язку органу місцевого самоврядування проводити громадські обговорення не завжди свідчить про необов'язковість проведення таких обговорень.

Таким чином, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно визначити категорії питань (або критерії визначення таких питань), в яких проведення місцевими радами громадських обговорень є обов'язковим перед прийняттям рішення.

4. Дотримання процедурних аспектів в діяльності органів місцевого самоврядування є не менш важливим критерієм для прийняття ними законних та обґрунтованих рішень, ніж прийняття таких рішень на підставі та в межах визначених повноважень. Нерідко підставою для скасування судами рішень органів місцевого самоврядування були саме допущені ними порушення нормативно визначеної процедури.

На практиці часто виникали питання щодо законності скликання сесій місцевих рад (насамперед позачергових). З цього приводу Верховний Суд сформулював чітку позицію про те, що відсутність законодавчо визначених підстав для скликання сесії призводить не тільки до протиправності проведення її пленарних засідань, але й до наявності підстав для скасування будь-яких рішень, прийнятих на таких засіданнях.

Депутатам місцевих рад слід також пам'ятати, що організація діяльності ради повинна здійснюватися не тільки у повній відповідності з вимогами закону, але й з дотриманням затвердженого такою радою регламенту. Грубі порушення вимог регламенту при прийнятті місцевими радами рішень, часто ставали підставою для скасування таких рішень судом.

5. Особливою формою взаємодія сільського/селищного/міського голови та місцевої ради є т.зв. «право вето» голови, тобто, можливість зупинити рішення ради і внести його на повторний розгляд. Згідно з судовою практикою, голова може зупинити рішення як повністю, так і частково, і законом не передбачено жодної

іншої можливості подолання такого «вето» крім як шляхом повторного розгляду. Що ж до обгрунтованості рішення голови про зупинення ради, то позиція Верховного Суду 2023 року вказує на те, що в ньому обов'язково слід зазначити норми, якими голова обгрунтовує незгоду з рішенням.

6. «Зворотною» формою такої взаємодії є можливість місцевої ради достроково припинити повноваження сільського, селищного, міського голови. На практиці проблеми при вирішенні цього питання виникали щодо двох моментів - обгрунтованості рішення про таке припинення, та доказів, які мають підтверджувати факти вчинення головою порушень. Верховний Суд у своїх рішеннях сформулював діаметрально відмінні відповіді на ці питання, що може свідчити про те, що практика поки не сформована остаточно та потребує подальшого моніторингу.

7. Не менш важливою є реалізація принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, насамперед, шляхом забезпечення доступу до пленарних засідань для зацікавлених осіб. Виходячи зі змісту правових позицій, сформульованих Верховним Судом, місцевим радам слід утримуватися від встановлення безпідставних перешкод для доступу до пленарних засідань.

В даному контексті окремо слід звернути увагу на те, що хоч законом і передбачено право ради визначати порядок доступу до її засідань, але питання проведення закритих пленарних засідань не врегульоване. До того ж, закон гарантує право кожному бути присутнім на сесіях ради, крім випадків, передбачених законодавством.

Таким чином, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід визначити підстави призначення та порядок проведення закритих пленарних засідань сесій місцевих рад.

8. Особлива увага в діяльності органів місцевого самоврядування повинна приділятися дотриманню вимог антикорупційного законодавства, зокрема запобіганню та врегулюванню випадків конфлікту інтересів. Згідно з позицією Великої палати Верховного Суду прийняте в умовах конфлікту інтересів у одного з депутатів рішення місцевої ради не просто спаплюжує таке рішення, а нівелює довіру суспільства до органів місцевого самоврядування в цілому. При цьому, для скасування такого рішення визначальним є сам факт участі депутата у голосуванні, а не вплив його голосу на результати розгляду питання.

9. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є підставою для притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності. У разі існування сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів, посадова особа повинна звертатися до НАЗК за роз'ясненням. Крім того, неповідомлення особою НАЗК чи свого безпосереднього керівника про існування реального конфлікту

інтересів і вчинення дій/прийняття рішень в таких умовах є правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

В контексті дотримання антикорупційного законодавства посадовим особам органів місцевого самоврядування також необхідно звертати увагу на дотримання обмежень сумісництва та суміщення. Зокрема, строків припинення підприємницької діяльності після призначення (обрання) на посаду. Суди наголошували, що неотримання доходу від підприємницької діяльності, після обрання на посаду, та відсутність умислу щодо порушення встановленого законом строку для припинення підприємницької діяльності не є підставами для звільнення від адміністративної відповідальності.

Крім того, при призначенні на посаду в органи місцевого самоврядування важливо у визначений строк вчиняти дії, спрямовані на припинення повноважень у складі правління, іншого виконавчого чи контролюючого органу, наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Адже відповідальність за порушення цього обмеження настає незалежно від отриманого доходу відповідним підприємством та безпосередньо посадовою особою. Умисна бездіяльність у формі невжиття належних заходів посадовою особою щодо виходу зі складу засновників (учасників) підприємства, відчуження корпоративних прав є підставою для визнання вини і притягнення особи до відповідальності.

Заборона сумісництва і суміщення включає також обмеження щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім дозволених видів). Суди звертають увагу, що сам факт зайняття посадовою особою іншою оплачуваною діяльністю, яка не входить до переліку дозволених видів, є підставою для притягнення до відповідальності, незалежно від факту отримання фінансової винагороди.

Не менш важливою вимогою антикорупційного законодавства є також дотримання обмежень щодо одержання подарунків. Як зазначають суди, порушення матиме місце у разі, якщо одержання подарунку пов'язане з виконанням особою функцій органу місцевого самоврядування, тобто обумовлюється службовим становищем одержувача подарунку. При цьому, підстави, з яких було укладено договір дарування (наприклад, удаваний правочин з метою приховати фактично укладений договір купівлі-продажу), так само, як і подальше повернення подарунку - не звільняє від відповідальності. Отже, для недопущення корупційного правопорушення у разі пропозиції отримати подарунок посадова особа має відмовитися від його прийняття.

10. При реалізації органами місцевого самоврядування своєї виключної компетенції необхідно уникати компетенційних суперечностей. На практиці існують труднощі у розмежуванні компетенції між сільськими, селищними, міськими радами та районними і обласними радами щодо регулювання тарифів на

житлово-комунальні послуги, що надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, а також щодо погодження надання надр у користування. Верховний Суд зазначає, що у спорах щодо регулювання тарифів, питання встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво яких здійснює районна і обласна рада, мають вирішуватися виключно на пленарних засіданнях районних, обласних рад і не належать до компетенції сільських, селищних міських рад.

Щодо розмежування повноважень сільської ради та районної ради в контексті погодження надання надр в користування, Верховний Суд звертає увагу, що при визначенні повноважної ради важливо встановити територію знаходження відповідних корисних копалин та їх виду (місцевого, районного чи обласного).

11. Органам місцевого самоврядування необхідно дотримуватися заборони на протиправне делегування виключних повноважень. Верховний Суд наголошує на неприпустимості місцевих рад делегувати вирішення питань земельних відносин, зокрема, своїм представницьким органам чи виконавчим органам. Питання передачі земельної ділянки комунальної власності у приватну власність, надання дозволу на розроблення проекту землеустрою, встановлення режиму користування певними земельними ділянками, які перебувають у комунальній власності є виключними повноваженнями місцевої ради. При цьому, слід дотримуватися визначеного законом порядку для вирішення земельних питань: вони мають вирішуватися виключно на пленарних засіданнях сесії відповідної ради з чітким дотриманням передбаченої процедури.

12. В процесі реалізації своїх виключних повноважень органам місцевого самоврядування слід уникати неправомірної бездіяльності, як то, невключення головою ради до порядку денного сесії питання віднесеного до компетенції ради; безпідставне неприйняття радою рішення, яке відноситься до її виключної компетенції і підлягає розгляду і вирішенню на її пленарному засіданні. Верховний Суд зазначає, що формування порядку денного сесії ради належить до виключних повноважень голови ради, на якого також покладено обов'язок забезпечення підготовки проектів відповідних рішень на розгляд ради. Нереалізація цих повноважень є протиправною бездіяльністю і порушенням закону.

13. Особливу увагу слід приділяти дотриманню принципів об'єктивності, неупередженості, та врахуванні права громади на участь у процесі прийняття рішень в контексті реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування. Згідно з позицією Верховного Суду, при прийнятті рішень, які стосуються підприємницької діяльності орган місцевого самоврядування має дотримуватися балансу інтересів держави, територіальної громади та конкретного

суб'єкта господарювання, якого безпосередньо стосується рішення. Для суб'єктів господарювання, які тривалий час добросовісно та з дотриманням усіх правил здійснюють свою діяльність на відповідній території рішення має бути передбачуваним.

Крім того, органам місцевого самоврядування важливо дотримуватися принципу обґрунтованості при ухваленні рішень в порядку реалізації дискреційних повноважень. У рішенні мають бути наведені причини, підстави та достатні аргументи для його прийняття. Таким чином можливо досягти критеріїв правової справедливості, як складової верховенства права.

14. При реалізації нормотворчої функції органи місцевого самоврядування повинні звертати увагу на дотримання спеціальної процедури, яка передуює прийняттю нормативно-правового акта. Зокрема, задля сприяння реалізації права територіальної громади на участь у прийнятті рішень і забезпечення реального впливу громадськості на цей процес, необхідно дотримуватися вимог щодо оприлюднення проекту рішення, у тому числі особливої процедури оприлюднення проекту регуляторного акту; часового проміжку між оприлюдненням рішення перед розглядом та датою прийняття; вимог щодо проведення громадських слухань і обговорень проекту рішення. Верховний Суд зазначає, що неоприлюднення органом місцевого самоврядування проекту нормативно-правового акта обмежує участь громадськості у процесі прийняття рішень.

15. Важливо також забезпечити дотримання процедури безпосереднього прийняття нормативно-правового акта: погодження проекту рішення постійною комісією перед обговоренням і безпосереднім голосуванням на пленарному засіданні відповідної ради; чітке дотримання процедури прийняття на пленарному засіданні, включаючи обговорення рішення депутатами перед прийняттям.

16. Аналіз судової практики свідчить про існування проблеми, пов'язаної з розмежуванням регуляторних актів від інших нормативно правових актів у сфері податкових правовідносин. Згідно з позицією Верховного Суду акти органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів слід вважати нормативно-правовими, адже вони виконують, насамперед, функцію наповнення місцевого бюджету й не змінюють порядок адміністрування місцевих податків та зборів, компетенцію контролюючих органів тощо, не формулюють власні регулятивні механізми, а тому не мають регуляторного впливу. Таким чином, акти у сфері податкових відносин мають оприлюднюватися за правилами, встановленими законом для оприлюднення нормативно-правових актів.

17. При реалізації нормотворчої функції орган місцевого самоврядування повинен діяти в межах своєї компетенції і не допускати виходу за межі наданих законом повноважень. Слід утримуватися від встановлення у

нормативно-правовому акті додаткових, не передбачених законом вимог, обмежень чи заборон. Це зокрема стосується сфери регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності, а також земельних відносин. При прийнятті нормативно-правових актів слід дотримуватися норм спеціального законодавства, яке регулює сферу певних правовідносин, а також положень Конституції України, як норм прямої дії.

18. З метою захисту прав територіальної громади, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб від рішень суб'єктів владних повноважень, у КАС України (частина перша статті 19) закріпити право органів місцевого самоврядування, у тому числі, їх посадових осіб на звернення до суду щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, які впливають на права і обов'язки суб'єктів звернення.

19. З метою посилення інструментів захисту прав територіальної громади, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно передбачити право ініціативної групи (членів відповідної територіальної громади у визначеній кількості) звертатися до суду за захистом прав територіальної громади. Відповідна ініціативна група має відповідати встановленим вимогам і бути належним чином легалізована.

20. У компетенційних спорах органи місцевого самоврядування мають чітко визначати підстави позову (у тому числі їх нормативне регулювання), права, на які впливає оскаржене рішення, доводити втручання суб'єктом владних повноважень в компетенцію органу місцевого самоврядування, перевищення цим суб'єктом наявних повноважень при прийнятті оскарженого рішення.