

УДК 342.25(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.27>**Бойчук А.Ю.**

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та цифрової економіки
Державний університет інтелектуальних технологій і зв'язку
ORCID ID: 0009-0006-2272-7130*

Кокорєв О.В.

*доктор політичних наук, доцент,
доцент кафедри журналістики, соціальних комунікацій і IT-права
Державний університет інтелектуальних технологій і зв'язку
ORCID ID: 0000-0001-7391-2498*

Тарасов А.В.

*доктор філософії в галузі права,
старший викладач кафедри журналістики,
соціальних комунікацій і IT-права
Державний університет інтелектуальних технологій і зв'язку,
адвокат, керівник
Адвокатське об'єднання «Перфекція»
ORCID ID: 0000-0002-1968-4858*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Вступ. Місцеве самоврядування виступає одним з фундаментальних принципів конституційного ладу України і має безпосередній вплив на реалізацію принципів народного суверенітету. Саме тому вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування є особливо важливим в контексті сучасних змін в українському суспільстві. Водночас, сучасний стан регулювання у цій сфері виявляє низку питань, які потребують комплексного вирішення. Так, введення в Україні правового режиму воєнного стану потребує налагодження взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, зокрема військовими адміністраціями. Все

це потребує належного нормативного регулювання з боку держави.

Мета і завдання дослідження. Метою цієї статті є аналіз актуальних питань вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Виходячи з означеної мети, ставляться наступні завдання: провести аналіз нормативного регулювання повноважень Генерального штабу Збройних Сил України та обласних військових адміністрацій; розглянути позитивні ініціативи щодо удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Методологія дослідження. Методологічна основа дослідження ґрунтується на комплексному застосуванні загальнонау-

кових, міждисциплінарних і спеціально-юридичних методів пізнання. Діалектичний метод дозволив дослідити місцеве самоврядування як динамічне соціально-правове явище. Цей метод сприяв виявленню закономірностей взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування в умовах дії правового режиму воєнного стану. Системний підхід дав змогу розглянути місцеве самоврядування як складову частину єдиної системи публічної влади. Аксіологічний метод був використаний для виявлення ціннісних засад місцевого самоврядування в умовах дії правового режиму воєнного стану. Герменевтичний метод застосовувався для інтерпретації положень Конституції України, законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], «Про правовий режим воєнного стану» [2] та законопроектів, спрямованих на удосконалення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період дії правового режиму воєнного стану. Формально-юридичний метод став основним для дослідження норм законодавства, що визначають порядок формування і функціонування військових адміністрацій, а також для оцінки правової визначеності положень про Єдиний державний реєстр актів місцевого самоврядування. Застосування цього методу дало змогу виявити прогалини у нормативному регулюванні та сформулювати пропозиції щодо їх усунення.

Огляд літератури. Питання місцевого самоврядування постійно перебуває у полі зору вітчизняних дослідників. Ряд дослідників порівнювали вітчизняну модель місцевого самоврядування з закордонними підходами. Так, С. Серьогіна [3] розглядала особливості правового регулювання місцевого самоврядування у розрізі євроінтеграційних рухів України. Т. Мурзіна [4] дослідила особливості законодавства стосовно місцевого самоврядування країн Європи. Ю. Бальцій [5] присвятив своє дослідження шляхам вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, використовуючи передовий досвід Грузії. Інші

дослідники, розглядали лише національну модель. Зокрема, К. Владовська, С. Мельник [6] дослідили взаємодію органів державної влади і місцевого самоврядування. С. Соха [7] здійснив аналіз правових аспектів організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті сучасних демократичних перетворень та децентралізаційних процесів. Ю. Мальчин [8] розглянув особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні. О. Васильченко [9] приділив увагу інституту народного представництва в системі місцевого самоврядування в Україні. О. Гадзіковський [10] розглянув процеси реформування системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Проте, незважаючи на ряд різнобічних досліджень природи місцевого самоврядування в Україні і пропозицій щодо його вдосконалення, комплексного аналізу актуальних питань вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні не проводилося.

Результати дослідження та дискусія. Інститут місцевого самоврядування в Україні посідає ключове місце у структурі демократичної державності, оскільки гарантує децентралізацію публічної влади та надає територіальним громадам реальну можливість самостійно вирішувати питання, пов'язані з організацією та забезпеченням їхнього повсякденного буття [11, с. 8]. При цьому, чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави і територіальних громад [12, с. 15]. Отже, належне його функціонування сприяє формуванню ефективної системи публічного управління, побудованої на принципах субсидіарності, відкритості та підзвітності, а також забезпечує інтеграцію інтересів населення у процеси прийняття владних рішень. Важливим елементом цього виступає вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Розглядаючи проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим

воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану [13] і зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану [14] вбачається, що у другому абзаці нової редакції частини третьої статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [2] передбачається, що «військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації» [14].

Разом з тим, у проекті не враховано, що окремі його положення фактично покладають на Генеральний штаб Збройних Сил України частину повноважень обласної військової адміністрації у випадках, коли на відповідній території остання не створена. Зокрема, йдеться про абзац перший частини п'ятої та абзац п'ятий частини сьомої статті 4 у запропонованій редакції. З огляду на це, для усунення суперечностей та забезпечення юридичної визначеності як елементу принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України [15]) доцільно змінити формулювання абзацу другого частини третьої статті 4 у редакції проекту, замінивши слова «за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації» на «за пропозицією обласної військової адміністрації (у разі її утворення) або Генерального штабу Збройних Сил України (якщо у відповідній області обласна військова адміністрація не утворена)» [14].

Аналогічна проблема простежується і в абзаці першому нової частини четвертої статті 9 Закону, де не враховано можливості відсутності обласної військової адміністрації. У цьому зв'язку пропонується уточнити текст зазначеного абзацу, замінивши слова «з

обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації» на «з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації (у разі її утворення) або голови обласної державної адміністрації (якщо у відповідній області обласна військова адміністрація не створена)» [14].

Крім того, дискусійними є положення проекту, відповідно до яких «військові адміністрації населених пунктів, районні та обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування» (частина восьма статті 4 Закону у редакції проекту). Вказане формулювання потребує узгодження з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Зокрема, згідно з частиною п'ятою статті 78 цього Закону, повноваження місцевих рад можуть бути достроково припинені у випадках, визначених законами «Про військово-цивільні адміністрації» [16] та «Про правовий режим воєнного стану» [2], з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної адміністрації. Аналогічна норма міститься і щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного та міського голови. Натомість у запропонованих змінах дострокове припинення повноважень зазначених органів місцевого самоврядування не передбачене, що створює колізію між окремими нормами законодавства [14].

Також важливими щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування виступають проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [17] та зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України до проекту закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого само-

врядування [18]. Положення законопроекту передбачають, що контрольні функції органу, відповідального за нагляд за законністю, та органів місцевого самоврядування повинні здійснюватися у встановлені терміни з використанням інформації, що міститься в єдиному державному реєстрі діяльності органів місцевого самоврядування (далі – «реєстр»). Впровадження цього інструменту регулюється новою статтею 59² Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 18].

Згідно зі змістом вищезазначеної статті, реєстр розраховано як централізовану інформаційну систему для довгострокового збору, реєстрації, обробки та зберігання заходів, затверджених органами місцевого самоврядування та посадовими особами. Його функціональна мета полягає у забезпеченні прозорості діяльності цих органів, зберіганні та захисті публічної інформації, створенні єдиної практики правозастосування, підвищенні законності прийнятих рішень та оптимізації адміністративних процедур [18].

Однак ні чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], ні положення законопроекту не містять жодних положень, які зобов'язували б місцеві органи влади та їхніх посадових осіб реєструвати затверджені заходи в реєстрі. Не існує також жодних положень щодо юридичної відповідальності за несвоєчасну, неповну або відсутню реєстрацію заходів. Поточна редакція § 59 пункту 11 закону лише встановлює обов'язок їх офіційного оприлюднення, не пов'язуючи цей процес із внесенням інформації до реєстру. За таких обставин існує ризик, що цілі прозорості, практичної послідовності та належного контролю законності залишаться лише деклараціями, без будь-якого обов'язку реєструвати всі дії в реєстрі [18].

Крім того, пропоновані положення не враховують положення ст. 26, абз. 2 та 3 Закону України «Про публічні електронні реєстри» [19], згідно з якими закон, що створює реєстр, повинен визначати параметри, що регулюють його функціонування. Законопроект не кон-

кретизує низку ключових питань: типи даних та метаданих у реєстрі, вимоги до документів та порядок їх реєстрації, правила управління, умови інтеграції з іншими державними інформаційними системами та механізми управління ризиками та інформування користувачів про можливі порушення цілісності даних. Така фрагментація правових норм суперечить вимогам статті 19 Конституції України [15], згідно з якою повноваження державних органів визначаються виключно законом, а також суперечить принципу правової визначеності, закріпленому в статті 8 Конституції [18].

Слід також зазначити думку міжнародних експертів. У висновку Центру експертних знань Ради Європи з питань належного врядування від 27 листопада 2020 року (пункт 31) щодо законопроекту № 4298 підкреслює, що відсутність селективного або ризик-орієнтованого механізму контролю призводить до надмірного навантаження на органи місцевого самоврядування, що суперечить принципу пропорційності, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування [20]. У своєму додатковому висновку від 21 лютого 2024 року (пункт 47) той самий центр згадує про ризики корупції та небезпеку надмірного адміністративного втручання в індивідуальні рішення [18].

Положення законопроекту, що стосуються можливості тимчасового призупинення діяльності органів місцевого самоврядування у випадках, коли така діяльність виявляє ознаки загрози територіальній цілісності держави (ст. 76¹ п. 11–12, ст. 16¹ п. 12 і 13), заслуговують на окрему оцінку. Призупинення означає автоматичне припинення даної діяльності, заборону юридично значущих дій, зокрема передачі майна, та інші правові наслідки. Однак законопроект не встановлює обов'язку оприлюднювати інформацію про такі випадки, що порушує прозорість та правову визначеність. Цей недолік необхідно виправити, щоб забезпечити належний баланс між інтересами національної безпеки та принципами демократичного врядування [18].

Висновки. Аналіз положень проекту закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану виявляє певні невідповідності, які можуть спричинити правову невизначеність щодо функціонування військових адміністрацій. Це стосується, зокрема, того, що розподіл повноваженнями Генерального штабу Збройних Сил України та обласних військових адміністрацій у разі їх неутворення, а також до того, що умови здійснення повноважень військовими органами влади суперечать положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Виявлені проблеми можна вирішити шляхом уточнення формулювань статей 4 та 9 закону, що дозволить уникнути дублювання повноважень та забезпечити належний баланс між правовим режимом воєнного стану та гарантіями місцевого самоврядування. Такий підхід був би узгоджений із принципом верховенства права, зокрема з елементом правової визна-

ченості, закріпленим у статті 8 Конституції України.

Аналіз положень проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виявляє низку позитивних ініціатив, зокрема створення єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування для забезпечення прозорості, єдиного застосування права та законності. Водночас, відсутність правового регулювання його функціонування, відсутність обов'язку реєстрації правових актів у реєстрі та недоліки у визначенні його структури та адміністративних процедур вимагають ретельного перегляду відповідних положень.

Особливої уваги потребують також норми щодо зупинення дії актів органів місцевого самоврядування у разі загрози територіальній цілісності України, які за відсутності вимог до публічного інформування можуть створити передумови для зниження рівня правової визначеності та підвищення корупційних ризиків.

Анотація

У статті розглянуто інститут місцевого самоврядування як ключовий елемент демократичної державності в Україні, що забезпечує децентралізацію публічної влади, створює умови для самостійності територіальних громад та інтеграції їхніх інтересів у процеси прийняття управлінських рішень. Особливу увагу приділено трансформації законодавства у сфері місцевого самоврядування в умовах дії правового режиму воєнного стану та розглянуто положення законопроектів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в період збройної агресії.

Окремий акцент зроблено на положеннях законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які стосуються формування та функціонування військових адміністрацій. Встановлено, що частина норм не враховує можливість відсутності обласної військової адміністрації, що породжує колізії у співвідношенні повноважень Генерального штабу Збройних Сил України та обласних військових адміністрацій.

Приділено увагу аналізу проекту щодо запровадження Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування, який позиціонується як інструмент прозорості, уніфікації правозастосування та підвищення законності актів органів місцевої влади. Разом з тим наголошено, що відсутність у законодавстві вимоги про обов'язкову реєстрацію актів у Реєстрі та норм про юридичну відповідальність за порушення цього порядку нівелює його потенціал. Вказано на невідповідність законопроекту вимогам Закону України «Про публічні електронні реєстри» щодо визначення ключових параметрів функціонування таких систем, що створює ризики фрагментарності та суперечності правового регулювання.

У роботі також розглянуто положення, які передбачають можливість зупинення дії актів органів місцевого самоврядування у разі загрози територіальній цілісності держави. Підкреслено, що за відсутності обов'язку публічного інформування про такі випадки знижується рівень відкритості та передбачуваності у діяльності органів влади, що може створювати корупційні ризики та підривати принцип правової визначеності.

Зазначено, що забезпечення належного балансу між інтересами національної безпеки та гарантіями місцевого самоврядування можливе лише за умови чіткого нормативного врегулювання компетенцій військових адміністрацій і органів місцевої влади, удосконалення процедур функціонування Єдиного реєстру та запровадження механізмів прозорості й підзвітності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, законодавство, конституційна реформа, децентралізація влади, територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, військові адміністрації, правова визначеність.

Boichuk A.Yu., Kokoriev O.V., Tarasov A.V. Current issues in improving legislation on local self-government in Ukraine

Summary

The article examines the institution of local self-government as a key element of democratic statehood in Ukraine, which ensures the decentralisation of public power, creates conditions for the independence of territorial communities and the integration of their interests into management decision-making processes. Particular attention is paid to the transformation of legislation in the field of local self-government under the legal regime of martial law, and the provisions of draft laws aimed at improving the legal regulation of the activities of local self-government bodies and officials during the period of armed aggression are considered.

Particular emphasis is placed on the provisions of the draft law on amendments to the Law of Ukraine 'On the Legal Regime of Martial Law' concerning the formation and functioning of military administrations. It has been established that some of the provisions do not take into account the possibility of the absence of a regional military administration, which creates conflicts in the relationship between the powers of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine and regional military administrations.

Attention is paid to the analysis of the draft law on the introduction of a Unified State Register of Local Self-Government Acts, which is positioned as a tool for transparency, unification of law enforcement and improvement of the legality of local government acts. At the same time, it is emphasised that the absence in the legislation of a requirement for mandatory registration of acts in the Register and of provisions on legal liability for violation of this procedure negates its potential. It was pointed out that the draft law does not comply with the requirements of the Law of Ukraine 'On Public Electronic Registers' regarding the definition of key parameters for the functioning of such systems, which creates risks of fragmentation and inconsistency in legal regulation.

The paper also examines provisions that provide for the possibility of suspending the actions of local self-government bodies in the event of a threat to the territorial integrity of the state. It is emphasised that the absence of an obligation to publicly report such cases reduces the level of openness and predictability in the activities of public authorities, which may create corruption risks and undermine the principle of legal certainty.

It is noted that ensuring an appropriate balance between national security interests and local self-government guarantees is only possible if there is clear regulatory regulation of the competences of military administrations and local authorities, improvement of the procedures for the functioning of the Unified Register, and the introduction of transparency and accountability mechanisms.

Key words: local self-government, legislation, constitutional reform, decentralisation of power, territorial communities, administrative-territorial structure, local self-government bodies, martial law, military administrations, legal certainty.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3(86). С. 43–48.
4. Мурзіна Т. А. Шляхи вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в європейських країнах. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30(69). № 3. С. 168–173. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/29>.
5. Бальцій Ю. Шляхи вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні: перспективи використання досвіду Грузії. *Юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 19–22.
6. Владовська К. П., Мельник С. Р. Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування в Україні: проблеми становлення та напрямки вдосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 86. Ч. 1. С. 154–159. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.22>.
7. Соха С. С. Правові аспекти організації інституту місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 43–50.
8. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки*. 2017. Т. 28(67). № 1. С. 25–31.
9. Васильченко О. Ю. Проблеми та перспективи вдосконалення системи місцевого народного представництва в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 4(56). С. 107–113.
10. Гадзіковський О. Ю. Особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Вип. 6. С. 216–220. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.36>.
11. Мішина Н. В., Волкова Д. Є. Ефективне місцеве самоврядування: конспект лекцій. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2025. 89 с.
12. Клімова Г. П. Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 15–23.
13. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Проект Закону від 09.04.2022 р. № 7269. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39399>
14. Зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/8acb917-546a-462c-98e1-304f04fe8339>
15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

16. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
17. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування : Проект Закону від 03.04.2025 р. № 13150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56140>
18. Зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України до проекту закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2986763>
19. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>
20. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text