



**ЦЕНТР СУСПІЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

*CENTER FOR PUBLIC STUDIES*

**ЦЕНТР РЕГІОНАЛЬНИХ  
ДОСЛІДЖЕНЬ**

*CENTER FOR REGIONAL STUDIES*

**ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ КЕРІВНОГО СКЛАДУ ОБЛАСНИХ ТА  
РАЙОННИХ РАД**

**А.К. Сопов**, головний консультант сектору досліджень Таврійського регіону та Криму в місті Херсоні центру регіональних досліджень НІСД

**Г.В. Макаров**, к. політ. н., головний консультант відділу розвитку політичної центру суспільних досліджень НІСД

**Т.М. Алексенко**, головний консультант сектору досліджень Таврійського регіону та Криму в місті Херсоні центру регіональних досліджень НІСД

**О.П. Максименко**, завідувач сектору досліджень Таврійського регіону та Криму в місті Херсоні центру регіональних досліджень НІСД

*В аналітичній записці розглянуті наслідки та можливі ризики недотримання депутатами обласних, районних та районних у містах рад під час обрання посадових осіб відповідних рад положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині кількості перших заступників та заступників голови ради. Надані рекомендації щодо механізмів запобігання цим діям з боку обласних, районних та районних у містах рад.*

**Висновки та рекомендації**

В Україні спостерігається посилення тенденції недотримання норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) в частині перевищення кількості обраних перших заступників та заступників голів обласних, районних та районних у містах рад. В умовах відсутності офіційного тлумачення положень Закону щодо визначення граничної кількості керівних осіб відповідних рад, ймовірним є і подальше поширення збільшення кількості керівних посад в обласних та районних радах та необґрунтованого, в умовах процесу децентралізації, збільшення витрат на утримання їх апаратів. Натомість в результаті передачі на рівень територіальних громад об'єктів спільної власності та пов'язаного з цим скорочення обсягу повноважень, логічною вбачається оптимізація штатів новоутворених районних та обласних рад у відповідності із обсягом їх функцій та

повноважень. На фоні загального економічного стану держави, низького рівня доходів населення такий необґрунтований, хоча й логічний для інституційно слабкої системи публічного управління в період трансформації тренд до самопримноження адміністративного апарату, може мати наслідком зниження довіри з боку громадян до органів влади та інституту місцевого самоврядування зокрема.

Для уникнення настання зазначених ризиків пропонується:

**Президії Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України:**

- підготувати до порядку денного найближчого засідання Президії Конгресу питання щодо тлумачення депутатами обласних, районних та районних у містах рад Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та застосування його норм щодо граничної кількості перших заступників та заступників голови ради під час обрання посадових осіб відповідних рад. До засідання залучити голів обласних державних адміністрацій;

- обговорити проєкт змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині уточнення статей, які стосуються кількості перших заступників, заступників голів обласних, районних та районних у містах рад, з метою уникнення їх різночитання (**Додаток 1**);

- звернути увагу місцевих рад на необхідність дотримання положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

**Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування:**

- підготувати та внести у встановленому порядку проєкт змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині уточнення статей, які стосуються кількості перших заступників, заступників голів обласних, районних та районних у містах рад, з метою уникнення їх різночитання (**Додаток 1**);

- ініціювати прискорення розгляду проєкту закону № 4298 від 30.10.2020 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»;

**Міністерству юстиції України:**

- розробити нормативно-правову базу, яка регулює процедуру нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

**Обґрунтування**

За результатами місцевих виборів 25 жовтня 2020 року в Україні сформовано 22 обласні, 119 районних та 15 районних у містах ради. При обранні посадових осіб деякі ради збільшували кількість заступників голови ради, що не є економічно доцільним в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, зокрема передачі повноважень та ресурсів з вищих рівнів на базовий. Така ситуація ймовірно стала можливою з огляду навмисного порушення, або неоднозначного тлумачення положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому термін «заступник» застосовуються не завжди в однині, що може трактуватися як об'єднання понять «перший заступник» та «заступник», або трактуватися як «кілька заступників», за відсутності норми про їх граничну кількість. Тому ця проблема потребує поглибленого вивчення, офіційного роз'яснення та законодавчого врегулювання.

Відповідно до п.1, ч. 1, ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup> до питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях обласної та районної ради, належить, зокрема, питання обрання: голови обласної ради, його першого заступника та заступника, а також голови районної та районної у місті ради та його заступника. Механізм обрання *голови* визначений у п. 1, ст. 55 зазначеного Закону: «Голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів...». Механізми обрання *заступників голови обласної, районної та районної у місті ради* визначені у п. 3, ч. 6, ст. 55, зокрема визначено, що серед повноважень голови ради: представлення раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради...». У п. 2, ст. 56 передбачено, що «заступник голови районної, районної у місті (у разі її створення) ради, перший заступник, заступник голови обласної ради обираються відповідною радою в межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування».

Відповідно до п.1. статті 56 зазначеного Закону «районна, районна у місті рада обирає заступника голови ради», а «обласна рада обирає першого заступника, заступника голови ради».

Комплексний аналіз зазначених норм даного Закону дозволяє дійти висновку, що його нормами *опосередковано визначено граничну кількість* посадових осіб місцевого самоврядування для обрання в обласній раді – 1 голови, 1 першого заступника та 1 заступника, а в районній, районній у місті раді – 1 голови та 1 заступника.

<sup>1</sup> Офіційний портал Верховної Ради України  
 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Недотримання норм Закону щодо кількості заступників у минулому скликанні обласних рад (2015 – 2020 роки) фіксувалось лише в Херсонській обласній раді, де було обрано двох заступників.

Слід зауважити, що визнання актів місцевого самоврядування такими, що не відповідають Конституції та законам України, визначено у ч. 10, ст. 59 зазначеного Закону та, відповідно, має здійснюватися на підставі рішення суду. Частина 2, статті 144, Розділу XI «Місцеве самоврядування в Україні» Конституції України, після позбавлення органів прокуратури функції нагляду за додержанням законів посадовими особами і громадянами, не має практичних механізмів реалізації, що також потребує окремої уваги законотворців.

Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (zareestrovaniy pid № 4298 vid 30.10.2020)<sup>2</sup>. Даним проектом пропонується наділити місцеві державні адміністрації повноваженнями щодо забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо реагування на рішення, які містять ознаки правопорушень. МДА мають отримати право звертатися до органів місцевого самоврядування із вимогою про скасування їхніх рішень, які суперечать Конституції та законам України, а в разі відмови – оскаржувати ці рішення в суді. Проект був включений до порядку денного Верховної Ради України 15 грудня 2020 р., але станом на 24 лютого 2021 р. ще не був розглянутий.

09.02.2016 року Херсонський окружний адміністративний суд розглянув позов щодо скасування відповідних рішень Херсонської обласної ради з приводу додаткової посади заступника голови обласної ради та виніс постанову<sup>3</sup> про залишення позову без задоволення, 24.05.2016 року Одеський апеляційний адміністративний суд прийняв ухвалу<sup>4</sup> про залишення постанови Херсонського окружного адміністративного суду без змін.

Аналіз обґрунтувань прийнятих рішень дозволяє припустити, що суди спиралися на окремі норми Закону, які потребують додаткового тлумачення, на нормативно-правові акти, які мають опосередковане відношення до питання кількості перших заступників та заступників голови обласної, районної чи районної у місті ради, та не використовували положень Конституції України<sup>5</sup>, а саме ст. 19, Розділу I «Загальні засади», ст. 146, Розділу XI «Місцеве самоврядування в Україні» та

<sup>2</sup> Офіційний портал Верховної Ради України.

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)

<sup>3</sup> Портал єдиного державного реєстру судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55797936>

<sup>4</sup> Портал єдиного державного реєстру судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57957968>

<sup>5</sup> Офіційний портал Верховної Ради України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

логічних кореспонденцій положень Закону з відповідними розділами Конституції України, а саме: ст. 88, Розділу IV. Верховна Рада України, де визначено питання обрання керівництва Верховної Ради України у складі Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Внаслідок запровадження додаткової посади заступника голови Херсонської обласної ради було збільшено видатки Херсонського обласного бюджету на непередбачену (додаткову) заробітну плату, яка за оцінками даних, наведених у відповідних податкових деклараціях за період 2015-2020 роки<sup>6,7</sup>, склала близько 2,5 млн грн.

За результатами місцевих виборів 2020 року, серед 22 обласних рад України<sup>8</sup> у 8 було перевищено кількість обраних заступників, визначену у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У Запорізькій, Кіровоградській та Одеській обласних радах було обрано по два заступники, у Вінницькій, Полтавській, Харківській та Черкаській – по три, у Херсонській – по два перших заступники.

Наслідком стане суттєве збільшення видатків бюджетів обласних рад України VIII скликання на оплату праці додаткових заступників, що сумарно оцінюється за весь період каденції (5 років повноважень), на рівні 50 млн грн.

Зокрема, аналіз рішень районних та районних у місті рад у Миколаївській області показав, що з 4 районних рад лише одна Вознесенська дотрималася вимог Закону, обравши голову та заступника, інші - Первомайська<sup>9</sup>, Миколаївська<sup>10</sup>, Баштанська<sup>11</sup> обрали (або визначили у структурі) по 3 заступники, у Херсонській області серед 5 районних рад 4 ради - Бериславська, Генічеська, Каховська, Скадовська дотрималися вимог Закону щодо кількості заступників. У Херсонській<sup>12</sup> районній раді обрали першого заступника та трьох заступників.

Перевищення видатків бюджетів районних рад лише по Миколаївській області на весь період каденції оцінюється на рівні 13 млн грн., районних рад Херсонської області – 3,5 млн грн.

<sup>6</sup> Декларації заступника голови Херсонської обласної ради ПІБ та за який рік?  
URL: <https://tinyurl.com/y3mz42xj>

<sup>7</sup> Декларації заступника голови Херсонської обласної ради ПІБ та за який рік?  
URL: <https://tinyurl.com/уxjbhehr>

<sup>8</sup> Посилання на офіційні портали обласних рад України з сайту Асоціації міст України.  
URL: <https://2.auc.org.ua/page/oblasni-radi>

<sup>9</sup> Рішення № 3 від 18.12.2020 року III сесії VIII скликання Первомайської районної ради.  
URL: <https://pervomaysk.mk.gov.ua/ua/1393837724/decision/1608653352/>

<sup>10</sup> Рішення №№ 5,6,7 від 11.12.2020 року I сесії VIII скликання Миколаївської районної ради.  
URL: [http://mykrada.mk.ua/2011-09-19-06-32-46/cat\\_view/120--/437-----2020-/449---11122020-](http://mykrada.mk.ua/2011-09-19-06-32-46/cat_view/120--/437-----2020-/449---11122020-)

<sup>11</sup> Рішення № 9 від 04.12.2020 року I сесії VIII скликання Баштанської районної ради.  
<https://bashtanka.mk.gov.ua/ua/rada/decision/1582783724/1608205851/>

<sup>12</sup> Рішення № 12 від 23.12.2020 року II сесії скликання Херсонської районної ради.  
<https://rada-oleshki.gov.ua/dokumenti/rishennja-sesij-rajonnoi-radi/>

Варто зазначити, що схема посадових окладів керівних працівників і спеціалістів апарату районних у містах (крім м. Києва та м. Севастополя) рад та їх виконавчих комітетів затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 року<sup>13</sup>, якою визначається розмір заробітної плати посадовців органів місцевого самоврядування, не містить найменування посади «перший заступник голови районної ради» (відповідно до Додатку 49). Водночас таке найменування посади присутнє в схемі для обласного рівня (відповідно до додатку 48 зазначеної постанови), а отже суб'єктом регулювання норми права чітко розмежовувались поняття «заступник» та «перший заступник» у відповідності до ст. 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і це було відображено у відповідному нормативно-правовому акті, що регулює питання оплати праці.

---

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 року «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text>



Додаток 1

**ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ**  
**Пропонованих змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" з метою уникнення різночитань щодо кількості перших заступників, заступників голів обласних, районних та районних у містах рад**

| Зміст положення (норми) чинного законодавства   | Зміст відповідного положення (норми) пропозицій   |
|---|---|
| <b>Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"</b>   |   |
| <p><b>Стаття 46.</b> Сесія ради</p> <p>...</p> <p>15. Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника <b>(заступників)</b> голови районної у місті, районної, <b>обласної</b> 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, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.</p> <p>...</p> | <p><b>Стаття 46.</b> Сесія ради</p> <p>...</p> <p>15. Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника голови районної у місті, районної ради, <b>голови, першого заступника та заступника голови обласної ради</b>, 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, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.</p> <p>...</p> |
| <p><b>Стаття 47.</b> Постійні комісії ради</p> <p>...</p> <p>3. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх</p>   | <p><b>Стаття 47.</b> Постійні комісії ради</p> <p>...</p> <p>3. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова <b>та його заступник</b> районної у місті (у разі її створення), районної <b>ради</b>,</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>заступники.</b></p> <p>...</p>   | <p><b>голова</b> обласної ради, <b>його перший заступник та заступник.</b></p> <p>...</p>  |
| <p><b>Стаття 56.</b> Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради</p> <p>1. Районна, районна у місті рада обирає заступника голови ради.</p> <p>Обласна рада обирає першого заступника, заступника голови ради.</p> <p>...</p> | <p><b>Стаття 56.</b> Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради</p> <p>1. Районна, районна у місті рада обирає <b>одного</b> заступника голови ради.</p> <p>Обласна рада обирає <b>одного</b> першого заступника, заступника голови ради.</p> <p>...</p> |