

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА ВЕТО ЩОДО РІШЕННЯ СІЛЬСЬКОЇ, СЕЛИЩНОЇ, МІСЬКОЇ РАДИ

PRACTICAL ASPECTS OF THE VETO POWER OVER THE DECISION OF A VILLAGE, TOWN OR CITY COUNCIL

Коротич О.В., магістр менеджменту, магістр права,
помічник-консультант на громадських засадах депутата селищної ради
Калинівська селищна рада Броварського району Київської області

У статті досліджено правове регулювання та практичні аспекти застосування сільським, селищним, міським головою наданого йому права на зупинення рішень відповідної ради з поверненням такого рішення на повторний розгляд останньої (право вето). Згадуючи право вето, широкий загал першочергово матиме на увазі саме право президентського вето щодо законів, однак слід зауважити, що на муніципальному рівні відповідне право сільського, селищного, міського голови є не менш потужним. У процесі проведеного дослідження встановлено наслідки застосування такого права до нормативних та правозастосовних (ненормативних) актів сільської, селищної, міської ради з визначенням проблем, які можуть випливати з цього. У зв'язку з цим, виходячи з різних наслідків застосування права вето сільського, селищного, міського голови щодо нормативних та ненормативних актів ради, запропоновано класифікувати це право на певні види, що має практичну цінність. Розглянуто допустимі межі регулювання процедури застосування права вето сільським, селищним, міським головою на підзаконному рівні нормативного регулювання, зокрема в регламенті сільської, селищної, міської ради. Особливу увагу приділяється застосуванню цього права для зупинення рішень, прийнятих сільською, селищною, міською радою кваліфікованою більшістю голосів депутатів, особливо в тих випадках, коли прийняття відповідного акта сільською, селищною, міською радою такою більшістю передбачається законом. Зважаючи на правовий режим воєнного стану в Україні, здійснено аналіз проблеми відсутності кваліфікованої більшості голосів депутатів для подолання права вето сільського, селищного, міського голови у зв'язку з неможливістю депутатів брати участь у роботі ради або достроковим припиненням депутатами своїх повноважень. Крізь призму правових висновків Верховного Суду досліджено питання широкої дискреції у питанні застосування права вето сільським, селищним, міським головою, що визначає також деякі корупційні ризики. На основі проведеного дослідження вироблено рекомендації для практичного застосування цього права, а також пропозиції зі зміни законодавства.

Ключові слова: вето, зупинення акта, місцева рада, місцевий голова, муніципальна нормотворчість, місцеве самоврядування.

The article examines the legislative regulation and practical aspects of application by a village, town or city mayor of the right to suspend decisions of the relevant council with the return of such a decision for reconsideration by the council (veto power). When referring to the veto power, the general public will primarily refer to the presidential veto over laws, but it should be noted that at the municipal level, the corresponding the village, town, or city mayor power is no less powerful. In the course of the study, the author determined the consequences of applying such a power over regulatory acts and acts of application of legal norms (non-normative acts) of village, town or city councils and identified the problems that may arise from this. In this regard, based on the different consequences of applying the veto power of a village, town or city mayor over normative and non-normative acts of a council, the author proposes to classify this power into certain types, which is of practical value. The author examines the permissible limits of regulation of the procedure for applying the veto by a village, town or city mayor at the subordinate level of normative regulation, in particular, in the rules of procedure of a village, town or city council. Special attention is paid to the application of this power to suspend decisions made by a village, town or city council by a qualified majority of its members, especially in cases where the adoption of a relevant act of a village, town or city council by such a majority is required by law. Taking into account the legal regime of martial law in Ukraine, the author analyzes the problem of the lack of a qualified majority of votes of deputies to override the veto of a village, town or city mayor due to the inability of deputies to participate in the work of the council or early termination of their powers by deputies. Through the prism of the Supreme Court's legal opinions, the author examines the issue of wide discretion in the application of the veto power by village, town and city mayors, which also determines some corruption risks. Based on the study, recommendations for the practical application of this power have been developed, as well as proposals for legislative changes.

Key words: veto, suspension of an act, local council, local mayor, municipal rulemaking, local self-government.

Постановка проблеми. Широкий спектр повноважень сільського, селищного, міського голови, серед іншого, містить інструмент зупинення рішення відповідної ради з поверненням такого рішення на повторний розгляд ради, який може мати вирішальний вплив як на виконання нормотворчої функції представницького органу місцевого самоврядування, так і на застосування таким органом норм права (правозастосування). Заразом законодавець відвів доволі незначний обсяг нормативного матеріалу у законі для регулювання цих публічно-правових відносин, які можуть мати вагоме значення для реалізації прав окремого індивіда, непропорційно втручаючись у них. Це вимагає детального дослідження як процедури застосування права сільського, селищного, міського голови на зупинення рішення ради з внесенням такого рішення на повторний розгляд ради, так і визначення меж та правових наслідків такого застосування.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженню питань правового статусу органів місцевого самоврядування та їх нормотворчості присвячені праці М. Баймуратора, О. Батанова, В. Борденюка, Т. Дідича, О. Шамсутдінова, Т. Шахматової, А. Онупрієнко, М. Петришиної,

С. Погребняка, В. Романчука, С. Серьогіної, М. Скрипки, В. Скрипнюк та ін. Наявність такої значної кількості науковців, які досліджували вказані питання, свідчить про їх очевидну актуальність. В одному з останніх досліджень цієї тематики Ю. Максименко, визначив право вето сільського, селищного, міського голови як найбільш дієвий інструмент стримувань і противаг муніципального рівня влади, що належить відповідному голові [1, с. 148]. Водночас спектр поглиблених досліджень права вето сільського, селищного, міського голови залишається обмеженим, оскільки дослідження права вето переважно зосереджено на праві вето голови держави.

Метою статті є встановлення форми, порядку і правових меж застосування права сільського, селищного, міського голови на зупинення рішення відповідної ради з поверненням такого рішення на повторний розгляд сільської, селищної, міської ради (права вето) з виробленням пропозицій для покращення законодавчого регулювання та забезпечення реалізації такого права на засадах верховенства права.

Виклад основного матеріалу. Нормотворча діяльність представницьких органів влади як держави, так і місцевого

самоврядування здебільшого передбачає однаковий шлях: від розуміння необхідності правового регулювання певних суспільних відносин – до офіційного оприлюднення акта, що містить втілення змісту такого регулювання. Прийняття будь-якого правового акта на думку С. Потапенка передує стадія його підготовки, розробки та обговорення у порядку, визначеному нормами права [2, с. 69]. У свою чергу О. Шамсутдінов, М. Стрипко, та Т. Дідич у науковій літературі зауважували на необхідності концептуалізації нормопроекткування, як одного з початкових та найважливіших етапів нормотворчості [3, с. 56; 4, с. 40-41].

На думку В. Барського нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування поділяється на п'ять стадій: 1) підготовка проекту нормативного акта; 2) внесення проекту нормативного акта на розгляд місцевої ради; 3) проходження проекту нормативного акта в місцевій раді; 4) промульгація нормативного акта шляхом його підписання та присвоєння реєстраційного номера; 5) офіційне оприлюднення нормативного акта [5, с. 9].

Три основні стадії нормотворчості в органах місцевого самоврядування зі свого боку виділяє Ю. Шпак, відносячи до таких стадій: 1) ініціювання та підготовку проекту нормативного акта; 2) попередній та офіційний розгляд проекту нормативного акта в місцевій раді; 3) прийняття та офіційне оприлюднення нормативного акта [6, с. 106]. У науковій літературі існують й інші погляди щодо стадій нормотворчості, однак це не є основним предметом нашого дослідження. Подібний поділ на стадії притаманний й процесу прийняття місцевими радами правозастосовних актів.

Однак, попри значне розмаїття наукових думок щодо кількості та змісту стадій прийняття рішень місцевими радами, важливо, що кожна окрема стадія цього шляху має власні особливості процедури і правозастосування, визначені Конституцією та законами України, підзаконними нормативними актами.

Завершальною стадією цього шляху є промульгація, яка передбачає присвоєння прийнятому представницьким органом держави чи місцевого самоврядування актові реєстраційного номера та схвалення відповідним уповноваженим суб'єктом (головою держави; головною посадовою особою територіальної громади) такого акта з його подальшим оприлюдненням. Саме на цій стадії може бути застосоване право для повернення відповідного акта на повторний розгляд суб'єкту його прийняття.

Основні аспекти нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, виходячи зі змісту приписів частин першої та четвертої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які у п'ятиденний строк з моменту їх прийняття можуть бути зупинені сільським, селищним, міським головою і внесені на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень [7].

Саме ці законодавчі приписи дозволяють зробити висновок про наявність в сільського, селищного, міського голови окремого (власного) права вето, яке поширює свою дію на рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування. З цього також випливає, що визначений А. Івановою перелік різновидів права вето, до якого відносяться президентське, давньоримське та старопольське [8, с. 143], підлягає розширенню, шляхом включення до нього щонайменше права вето місцевого голови.

Термін «вето» на думку А. Багряка хоч і має декілька смислових значень, але вони зводяться до того, що вето передбачає заборону введення в дію законів або підзаконних актів, прийнятих законодавчим органом або суб'єктом, якому надано право приймати відповідний акт

[9, с. 72]. У свою чергу Я. Берназюк зауважує, що під цим терміном загальноприйнято розуміти, по-перше, право, яке означає повноваження особи або групи осіб в односторонньому порядку заблокувати прийняття того чи іншого рішення; по-друге, заборону, яка накладається органом державної влади на рішення іншого державного органу; по-третє, акт, який зупиняє або не допускає вступ в силу рішення певного органу [10, с. 44]. З таких наукових поглядів можна дійти висновку, що вето застосовується до прийнятого уповноваженим суб'єктом акта, який ще не набрав чинності, з метою недопущення введення такого акта в дію у прийнятій редакції.

Визначаючи ознаки права вето сільського, селищного, міського голови, слід зауважити, що хоча воно й має схожі ознаки з правом президентського вето, але не є йому тотожним. Коли перше застосовується головною посадовою особою територіальної громади щодо актів представницького органу відповідної громади, то друге – головою держави щодо актів представницького органу держави. І те, й інше в Україні передбачає повернення прийнятого відповідним представницьким органом влади акта на повторний розгляд до такого органу. Тобто, маючи на перший погляд однакову правову природу щодо наслідків застосування права вето, ми маємо різні суб'єкти його застосування з різними об'єктами, на які таке застосування спрямоване.

Згадана частина четверта статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлює форму, в якій сільський, селищний, міський голова застосовує своє право вето. Водночас, виходячи зі змісту положень частин восьмої статті 59, а також пункту 20 частини четвертої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають, що сільський, селищний, міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження [7], можна дійти обґрунтованого висновку, що право вето застосовується саме у формі розпорядження. Хоча щодо письмової чи усної форми такого розпорядження закон не містить жодних вказівок, однак видається очевидним, що воно має бути саме письмовим, оскільки усна форма не дозволила б встановити дійсний зміст волевиявлення сільського, селищного, міського голови, зокрема на пленарному засіданні відповідної ради, і за потреби підтвердити його юридичний факт.

Вбачається, що розпорядження про зупинення рішення сільської, селищної, міської ради з поверненням на розгляд до відповідної ради підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до пункту 2 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім розпорядження, яке приймається щодо внутрішньо-організаційного рішення індивідуального характеру. Обов'язок оприлюднення розпорядження є додатковим аргументом на користь його обов'язкової письмової форми.

Щодо змісту викладення змісту «обґрунтування зауважень», з якими сільський, селищний, міський голова повертає рішення на розгляд відповідної ради, то слід зазначити, що розпорядження є окремим видом організаційно-розпорядчої документації. Такій документації притаманна загальна структура: вступна, мотивувальна (описова, мотивувально-описова) та заключна (резолютивна) частини [11, с. 36]. Беручи до уваги, що «обґрунтування зауважень» може мати різний обсяг, можна констатувати можливість розміщення такого обґрунтування як в мотивувальній, так і в резолютивній частині (зокрема у вигляді додатку).

У першому випадку у мотивувальній частині має бути викладено посилання на приписи законодавства, які наділяють сільського, селищного, міського голову повноваженнями щодо застосування права вето, та водночас весь обсяг «обґрунтування зауважень», тоді як в заключній частині – припис про зупинення конкретного рішення сільської, селищної, міської ради з його одночасним вне-

сенням на повторний розгляд відповідній раді. У цьому разі «обґрунтування зауважень» буде виконувати також функцію мотивування необхідності видання відповідного розпорядження.

У другому випадку мотивувальна частина має містити лише приписи законодавства, які наділяють сільського, селищного, міського голову повноваженнями щодо застосування права вето, тоді як в заключній частині викладається припис про зупинення конкретного рішення сільської, селищної, міської ради з його одночасним внесенням на повторний розгляд відповідній раді з обґрунтуванням зауважень. Такі зауваження або безпосередньо викладаються у змісті заключної частини розпорядження, або ж додаються до нього окремо, про що зазначається у відповідному приписі заключної частини акта. «Обґрунтування зауважень» в останньому випадку викладаються в додатку, який є невід'ємною частиною розпорядження.

Слід зауважити, що тлумачення першого речення частини четвертої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє висувати, що зупинення рішення сільської, селищної, міської ради має відбуватися саме одночасно з його внесенням на повторний розгляд відповідній раді. Відділення одного юридичного акту (зупинення) від іншого (внесення на повторний розгляд) з їх розміщенням в різних правозастосовних актах (розпорядженнях) не дозволить встановити застосування уповноваженим суб'єктом саме права вето і буде свідчити про вихід такого суб'єкта за межі наданих йому законом повноважень. Сільський, селищний, міський голова не уповноважений ані окремо зупинити рішення відповідної ради, ані окремо від зупинення повертати їх до відповідної ради на повторний розгляд.

Порівнюючи зазначену характерну ознаку з правом вето Президента України, можна відзначити, що Конституція України не містить вимоги до Президента України зупинити прийнятий Верховною Радою України закон, як умову для повернення такого закону на повторний розгляд. Натомість з конституційних положень випливає, що поверненню на повторний розгляд до Верховної Ради України підлягає лише той закон, який після прийняття ще не був підписаний Президентом України. Підписаний же закон Президент України бере до виконання і повернути на повторний розгляд до парламенту більше не має права. У цьому контексті виникає питання до встановлення значення зупинки рішення сільської, селищної, міської ради.

По-перше, під зупиненням рішення ради може передбачатися тимчасове припинення дій в межах процедури його прийняття, тобто зупинення процедури прийняття відповідного акта на останній виконаній стадії (голосування радою) без переходу до наступної (підписання, офіційне оприлюднення). По-друге, під зупиненням рішення ради може передбачатися тимчасове припинення дії акта, якщо він вже набрав чинності. З огляду на те, що законодавець не встановив підписання рішення сільської, селищної, міської ради обов'язковим критерієм для можливості застосування відповідним головою свого права на його зупинення, як це визначено для президентського вето, то застосовними на сьогодні цілком можуть бути обидва випадки.

Слід зауважити, що частина четверта статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка присвячена ветоуванням рішень сільської, селищної, міської ради відповідним головою, – це весь масив законодавчого регулювання цього процесу. Інше його регулювання може бути включене до регламенту сільської, селищної, міської ради (згідно з частиною п'ятнадцятою статті 46 згаданого Закону) або ж до статуту територіальної громади (згідно з частиною четвертою статті 10 та частиною першою статті 19 згаданого Закону).

Заразом у цьому незначному законодавчому регулюванні вбачається ряд неоднозначностей. Так, законодавець

приписує, що рішення ради з моменту його прийняття може бути зупинене і внесене на повторний розгляд ради з обґрунтуванням зауважень [7]. У цьому контексті слід також пам'ятати, що відповідно до частини першої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада приймає рішення, які можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер [7]. Тому слід враховувати, що рішення ради нормативного характеру та рішення ради ненормативного характеру мають різний момент набуття ними чинності та характер дії в часі. При цьому, як вже згадувалось, законодавець не визначив підписання рішення сільської, селищної, міської ради відповідним головою як критерій допустимості застосування ним свого права вето до такого акта.

Із зазначеного випливає можливість класифікації права вето сільського, селищного, міського голови на: 1) право вето щодо рішень ради нормативного характеру; 2) право вето щодо рішень ради ненормативного характеру.

Така класифікація має практичний характер, оскільки визначає правові наслідки застосування права вето сільського, селищного, міського голови до актів відповідного типу.

Так, рішення ради нормативного характеру за загальним правилом набуває чинності з дня його офіційного оприлюднення, про що йдеться в частині п'ятій статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. З цього випливає, що до дня офіційного оприлюднення такий акт ще не є таким, що набув чинності, а зареєстрований і введений в дію. Тому видається не зовсім зрозумілим те, що мається на увазі в цьому випадку під «зупиненням» відповідного рішення у разі застосуванням сільським, селищним, міським головою свого права вето щодо нього, адже не можна зупинити те, що ще не діє. У цьому разі можна стверджувати лише про зупинення нормотворчого процесу на останній виконаній стадії без переходу до наступної.

Зауважимо, що відповідно до приписів частин першої та другої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» нормативні акти та акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних) підлягають обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження [12]. Закладена у законодавстві різниця у визначенні строків для застосування сільським, селищним, міським головою права вето (п'ять днів) та обов'язкового оприлюднення прийнятого акта (п'ять робочих днів), безумовно, залишає для відповідного голови невеликий час для застосування свого права, але у будь-якому випадку він має виходити з першочергового застосування припису про обов'язковість саме невідкладного оприлюднення, не зловживаючи при цьому наданим йому строком.

У цьому аспекті слід висувати, що коли прийняте сільською, селищною, міською радою рішення нормативного характеру буде підписане відповідним головою й оприлюднене до завершення п'ятиденного строку для його ветоування, а вже після набуття чинності нормативним актом і в межах п'ятиденного строку з дня його прийняття відповідний голова таке рішення вирішить «зупинити» й направити на повторний розгляд ради, то таке вето зупинить дію чинного нормативного акта. Така можливість реалізації права вето сільським, селищним, міським головою впливає з буквального тлумачення законодавчого припису. У цьому разі дія рішення сільської, селищної, міської ради нормативного характеру буде зупинена з моменту офіційного оприлюднення розпорядження сільського, селищного, міського голови.

У разі ж, коли сільська, селищна, міська рада не подолає вето відповідного голови на рішення, яке було зупинене після набрання ним чинності, то виникає питання щодо подальшої долі такого рішення ради. Вочевидь така ситуація має призвести до втрати чинності рішенням

ради, оскільки відповідне рішення не може залишатися зупиненим нескінченно. Водночас відсутність необхідної кількості голосів для прийняття рішення радою оформляється протокольно і окремий акт-документ з цього приводу не приймається. З цього випливає інше питання – на підставі якого акта тоді в цьому випадку втрапить чинність рішення ради, яке раніше набрало чинність, але згодом було зупинене, адже законодавець це питання у законі не унормував? Зі свого боку сільський, селищний, міський голова не уповноважений за результатами неподолання його вето радою видавати розпорядження про визнання відповідного рішення ради таким, що втратило чинність.

Питання щодо правових наслідків врахування «обґрунтування зауважень», подолання або неподолання вето сільського, селищного, міського голови на рішення ради, яке набрало чинності, але в подальшому було зупинене і направлене на повторний розгляд до відповідної ради може і має бути врегульовано регламентом сільської, селищної, міської ради або статутом територіальної громади. Загалом саме зазначені акти мають врегулювати на сьогодні деталізовану процедуру розгляду радою «обґрунтування зауважень» голови і прийняття рішення щодо цього. Водночас у них не можуть бути звужені обсяг і зміст права сільського, селищного, міського голови на зупинення рішень відповідної ради, визначене законом.

Так само рішення ради індивідуального характеру за загальним правилом набуває чинності в момент його прийняття або доведення до відома виконавцю, а його дія в часі пов'язана з моментом реалізації приписів, що містяться в такому рішенні, суб'єктом, якому воно адресоване. Так, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 зауважив, що «ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [13]. Отже, у разі виконання рішення ради індивідуального характеру до спливу п'ятиденного строку з моменту його прийняття воно припинить свою дію, а тому застосування права вето сільським, селищним, міським головою щодо нього не призведе до настання будь-яких наслідків, адже зупинити те, що вже виконано, а тому і припинило свою дію, не є можливим.

Крім того, Конституційний Суд України зауважив, що «органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення» [13]. Зазначене виключає можливість застосування права вето до ненормативних актів, які безпосередньо впливають на права і свободи конкретного суб'єкта приватного права. Більше того, у разі неподолання сільською, селищною, міською радою вето голови щодо такого акта, то відповідний акт буде скасовано, що також буде порушувати суб'єктивні права і охоронювані законом інтереси суб'єкта відповідних правовідносин.

Широка межа реалізації права вето головної посадової особи територіальної громади виглядає недоречною, адже вона межує з квазісудовими функціями. Слушною в цьому аспекті видається окрема думка Судді Конституційного Суду України В. Кампо стосовно неможливості місцевими радами «виступати “суддями” у власних справах» та «втручатися у виключну сферу судової влади», висловлена до вже згаданого нами Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, адже «індивідуально-правові акти, зокрема, місцевих рад є юридичними фактами, на підставі яких у фізичних осіб та юридичних осіб приватного права виникають, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки» [14].

Аналогічним, на нашу думку, має бути й підхід до права вето сільського, селищного, міського голови, що було застосоване до рішення відповідної ради індивідуального характеру, на підставі якого у суб'єкта приватного права виникають, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки.

Це не залишає можливості зробити інший висновок, аніж той, що застосування права вето сільського, селищного, міського голови можливе до ненормативних актів організаційно-розпорядчого характеру, а до інших ненормативних актів – за умови наявності на це згоди суб'єкта, суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів якого воно торкається. При цьому таке застосування залишається можливим лише до моменту виконання приписів такого акта, тобто до припинення його дії в часі (його реалізації).

Іншим проблемним аспектом вето рішення сільської, селищної, міської ради є те, що відповідний голова вносить таке «зупинене» рішення на повторний розгляд з «обґрунтуванням зауважень». Проблема полягає в тому, що законодавець не висуває вимоги до відповідного голови разом з такими обґрунтуваннями подати конкретні пропозиції щодо внесення змін до вже прийнятого рішення.

З цього випливає, що у разі неподання головою разом з «обґрунтуванням зауважень» чітких пропозицій до рішення, то або одна з постійних комісій ради, або депутат, група депутатів, депутатська група чи фракція цієї ради має взяти на себе функцію визначення шляхів текстуального закріплення зауважень сільського, селищного, міського голови у вигляді відповідних пропозицій до рішення, подавши такі пропозиції на розгляд ради від свого імені. Тобто, фактично рада розглядатиме не зауваження голови відповідної територіальної громади, а пропозиції іншого суб'єкта, уповноваженого вносити пропозиції на розгляд ради, що впливають зі змісту зауважень голови на думку відповідного суб'єкта. З іншого боку це залишає для самої ради можливість віднаходити різні шляхи для усунення проблем, з приводу яких рішення було піддане вето головою.

Водночас в подальшому може бути ускладнене розуміння факту врахування «обґрунтування зауважень» сільського, селищного, міського голови, адже не завжди можливо достеменно визначити чи враховано повною мірою в таких пропозиціях його зауваження. Однак, законодавець не обмежує кількісно застосування права вето головою до одного й того самого рішення. Вбачається, що з моменту прийняття радою рішення з урахуванням «обґрунтування зауважень» голови, останній матиме змогу впродовж п'яти днів знову зупинити його з направленням на повторний розгляд ради і так – допоки рада або не подолає його вето, або не прийме рішення в такій редакції, в якій воно буде задовольняти сільського, селищного, міського голову.

Верховний Суд виходить з того, що «право накладати вето на рішення відповідної ради належить до дискреційних повноважень голови цієї ради, яке, в подальшому, може бути подолане самою радою. Таким чином, суд не вправі надавати оцінку підставам для накладення такого вето, викладеним у зауваженнях голови ради» [15]. Такий правовий висновок Верховний Суд виклав у постанові від 18 грудня 2019 року у справі № 813/5033/17, а також у постановках від 19 лютого 2020 року у справі № 2а-2378/11, від 02 червня 2021 року у справі № 1.380.2019.004630, від 23 вересня 2021 року в справі № 490/5198/17. Отже, суд касаційної інстанції допускає накладення сільським, селищним, міським головою вето на рішення індивідуального характеру, яке впливає на суб'єктивні права та охоронювані законом інтереси суб'єкта відповідних правовідносин.

Використовуючи логічний прийом *reductiones ad absurdum*, можемо вважати, що з погляду Верховного Суду право скасовувати рішення сільської, селищної, міської ради належить до дискреційних повноважень самої ради,

яке в подальшому може бути піддане вето сільським, селищним, міським головами, а тому суд не вправі давати оцінку підставам для прийняття рішення про скасування іншого рішення ради, викладеним у рішенні про скасування. Тому, на наше глибоке переконання, висновки Верховного Суду у цих справах є передчасними, не враховують ні згаданого Рішення Конституційного Суду України, ні особливостей актів індивідуальної дії та їх впливу на права та інтереси суб'єкта, на якого таке рішення спрямоване, ні принципу рівності всіх перед законом.

У цьому контексті цілком слушно видається думка Р. Мельника, який, розглядаючи сучасний стан реалізації концепції людиноцентризму, на доктринальному рівні, виснував, що «суди не розуміють змісту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і меж повноважень публічної адміністрації» [16, с. 27].

Досліджуючи справедливість як правову цінність в антропологічній перспективі, Н. Сатохіна, С. Максимов виділяють суб'єктивну, об'єктивну, формальну, змістовну та процедурну справедливість. Перша передбачає однакове ставлення до однакового, неупередженого і послідовного вироблення та застосування правил, незалежно від сутності останніх. Друга втілюється у принципі пропорційності, або розмірності, за допомогою якого можна з'ясувати, що конкретно належить кожному. Остання ж передбачає додержання правил, спрямованих на забезпечення справедливого результату певної дії незалежно від інших обставин. Саме їх врахування, на думку згаданих науковців, приводить до появи легітимного права, а їх одночасна реалізація у процесі судочинства свідчить про здійснення правосуддя [17, с. 110–113].

Підхід же Верховного Суду не лише ігнорує права та законні інтереси приватного суб'єкта, а й створює додаткові корупційні ризики, за яких сільський, селищний, міський голова матиме значний вплив на реалізацію прав такого суб'єкта. Окрім того, поза увагою суду залишається вимога обґрунтованості зауважень, які не можуть бути свавільними, і саме суд мав би таку обґрунтованість перевірити.

Така широка дискреція, якою наділяє сільського, селищного, міського голову Верховний Суд у своїх правових висновках у цьому питанні, надає недобросовісному голові територіальної громади можливість свавільно «скасовувати» визначене законом загальне правило щодо прийняття рішень ради абсолютною більшістю голосів на користь кваліфікованої більшості, по суті, щодо будь-якого рішення ради. Подібного висновку, але без прив'язки до судової практики, дійшов також і Ю. Максименко [1, с. 148].

Отже, зловживання головною посадовою особою територіальної громади своїм правом на вето може призвести до створення ситуації, за якої представницький орган відповідної громади, як незалежний суб'єкт місцевого нормотворення і виразник волі жителів відповідної громади, матиме можливість здійснювати свої повноваження лише кваліфікованою більшістю, на протигагу одноосібній владі виборної посадової особи, для обрання якої (за українським виборчим законодавством) не завжди потрібна абсолютна більшість голосів виборців.

Необхідно також враховувати, що протягом одного скликання кількість обраних до ради депутатів може змінюватися в сторону зменшення без можливості заміщення відповідних вакантних мандатів або обрання інших осіб, на заміну тим, які вибули. Особливого значення це набуває сьогодні в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли проведення будь-яких виборів заборонено законом, а депутати місцевих рад: здійснюють службу в Збройних Силах України, що позбавляє їх можливості брати участь в діяльності ради та її органів; виїхали за межі України як біженці, у зв'язку з чим не беруть участі в роботі ради та її органів; достроково припинили свої повноваження на під-

ставах та в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

Відповідно до приписів частини четвертої та шостої статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцева рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу відповідної ради, а у разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу місцевої ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така місцева рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу місцевої ради [7].

Отже, цілком імовірно може бути ситуація, за якої повноважна сільська, селищна, міська рада, маючи у своєму складі більше половини депутатів від загального складу, але водночас менше двох третин депутатів від загального складу ради, ніколи не зможе подолати вето сільського, селищного, міського голови. Така ситуація крізь призму правових висновків Верховного Суду надасть сільському, селищному, міському голові абсолютне право скасовувати будь-яке рішення відповідної ради в межах п'ятиденного строку після його прийняття.

У аспекті змістовного навантаження вето сільського, селищного, міського голови маємо зауважити, що використане законодавцем словосполучення «обґрунтування зауважень» на нашу думку видається некоректним. Вбачається, що основною підставою для застосування права вето є наявність власне зауважень, які сільський, селищний, міський голова має викласти у своєму розпорядженні про зупинення відповідного акта. Такі зауваження в правовій державі, в якій визнається і діє принцип верховенства права, безумовно, мають бути обґрунтованими. Зазначене дає підстави говорити про необхідність викладу у відповідному розпорядженні саме «обґрунтованих зауважень». Використання ж закріпленого законодавцем словосполучення «обґрунтування зауважень» дозволяє стверджувати, що виклад самих зауважень не є обов'язковим, адже достатньо викласти лише їх обґрунтування.

Згадуючи про прийняття рішень ради кваліфікованою більшістю голосів депутатів, маємо зазначити, що законодавець не встановив обмежень за кількістю депутатів, які голосували за прийняття рішення ради (абсолютна, кваліфікована тощо), для застосування сільським, селищним, міським головою права вето щодо такого рішення. Так, у частині третій статті 79, абзаци другому частини другої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що кваліфікованою більшістю у дві третини голосів депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради приймається рішення про: дострокове припинення повноважень відповідного голови; безоплатну передачу земельної ділянки комунальної власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) [7].

Виключення можливості застосування права вето сільського, селищного, міського голови до таких рішень ради лише з тієї підстави, що воно було прийняте кваліфікованою більшістю голосів депутатів, є безпідставним, оскільки законом на сьогодні таких обмежень не передбачено. На нашу ж думку, введення таких законодавчих обмежень було б цілком логічним та обґрунтованим, оскільки позбавляло б сільського, селищного, міського голову можливості штучного відкладення введення в дію рішення ради, за яке й так вже проголосувала кваліфікована більшість, необхідна для подолання його вето. Заразом таке відкладення створює корупційні ризики, адже надає часову можливість для здійснення неправомірного впливу на депутатів, щоб при повторному розгляді вето-ваного рішення кваліфікованої більшості голосів депутатів вже не знайшлося.

Водночас вбачається, що особа, стосовно якої прийнято рішення про припинення її повноважень сільського, селищного, міського голови, не матиме можливості застосувати право вето щодо такого рішення, оскільки: 1) така особа втратить відповідні повноваження в момент прийняття радою такого рішення; 2) застосування права вето до цього рішення такою особою свідчило б про прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів (корупційне правопорушення) і підлягало б скасуванню на підставі статті 67 Закону України «Про запобігання корупції». Звичайно, що суб'єктом застосування права вето в цьому випадку стає секретар сільської, селищної, міської ради, який міг би застосувати його щодо такого рішення. Однак слід пам'ятати, що зупинення дії цього ненормативного акта не вбачається за можливе, оскільки дія вміщеного в нього припису про припинення повноважень сільського, селищного, міського голови припинилася одночасно з моментом набрання цим актом чинності, оскільки в цей же момент особа втратила відповідний статус.

Рішення ради про безоплатну передачу земельної ділянки комунальної власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) на нашу думку не може бути піддане вето, оскільки воно є актом ненормативного характеру, що зачіпає суб'єктивні права та охоронювані законом інтереси суб'єкта відповідних правовідносин.

Тут варто враховувати не лише позицію Конституційного Суду України. Досліджуючи практику Європейського суду з прав людини, Б. Карнаух зауважив, що у своїй практиці поряд із правами (речовими і зобов'язальними) ЄСПЛ відносить до майна також «законні очікування» (*«legitimate expectations»*), тому охороні підлягають не тільки права як такі, а й інші активи, зокрема вимоги, на дієву реалізацію яких заявник законно очікував. Отже, майно може бути як «наявне майно», так і активи, включаючи, у визначених випадках, вимоги. Головною ж умовою захисту прав власності за статтею 1 Першого протоколу до ЄКПЛ у ЄСПЛ є те, щоб відповідне право мало економічну цінність, тобто таку цінність, яка могла б бути обчислена в грошовому еквіваленті [18, с. 534–535].

Передбачена законодавцем можливість вето ненормативних рішень сільської, селищної, міської ради створює реальні загрози інституційній спроможності самої ради, оскільки дозволяє відповідному голові потенційно блокувати створення тимчасових контрольних комісій ради, приймати звернення ради до інших суб'єктів тощо, а отже повноцінно реалізовувати власні контрольні та представницькі функції.

Правове регулювання інституту права вето сільського, селищного, міського голови не містить приписів, які б дозволяли чітко встановити наявність чи відсутність у сільського, селищного, міського голови права скасовувати видане ним розпорядження, яким застосовано право вето. З нашого погляду зупинене рішення ради в момент видання такого розпорядження набуває статусу повернутого на повторний розгляд до відповідної ради, тобто рішення, зупинене на стадії промугляції, повертається на стадію розгляду і прийняття уповноваженим суб'єктом, яка лежить в площині вже його повноважень. З цього випливає, що без окремих застережень щодо такого випадку у регламенті сільської, селищної, міської ради,

скасування сільським, селищним, міським головою свого розпорядження про застосування права вето не має призводити до того, що раніше повернене на повторний розгляд ради рішення повертається на стадію промугляції.

У третьому реченні частини четвертої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець визначив, що «якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності» [7]. Тут вбачається спроба, на нашу думку невдала, законодавця визначити правові наслідки подолання сільською, селищною, міською радою вето щодо прийнятого нею рішення. Так, подолання радою вето, виходячи з цього нормативного припису, призводить до набрання чинності рішенням ради безвідносно підписання та офіційного оприлюднення такого рішення. Такий наслідок може виглядати доречним, якщо мова йде про рішення ненормативного характеру, однак рішення нормативного характеру не може набутти чинності без його підписання та оприлюднення. Законодавець у цьому разі мав би покласти на сільського, селищного, міського голову обов'язок здійснити відповідні дії.

Висновки та пропозиції. За результатами проведеного дослідження простежується очевидна недосконалість обраної законотворюєм техніки економії нормативного матеріалу при встановленні правового регулювання права сільського, селищного, міського голови на зупинення і повернення на повторний розгляд прийнятого відповідною радою рішення (права вето). У результаті цієї економії створена така система правового регулювання, яка не здатна в повній мірі врахувати всі аспекти реалізації такого важливого і складного інституту як право вето сільського, селищного міського голови. Нами встановлено, що класифікаційний поділ права вето сільського, селищного, міського голови в аспекті нормативності чи ненормативності акта, щодо якого таке вето застосовується, має практичну цінність, адже дозволяє визначити наслідки такого застосування, виходячи з характерних особливостей цих видів актів.

Ми висували, що право вето не повинно застосовуватися до рішень сільської, селищної, міської ради ненормативного характеру, оскільки це: 1) призводить до обмеження інституційної спроможності ради, 2) має наслідком непропорційне втручання у суб'єктивні права та охоронювані законом інтереси суб'єктів, на яких спрямовані приписи таких актів. Абсолютно невиправданою виглядає можливість застосування права вето до рішень сільської, селищної, міської ради нормативного характеру, які набрали чинності. Усі ці аспекти, на наше переконання, суперечать доктринальному розумінню права вето, як права на недопущення введення в дію актів нормативного характеру в прийнятій уповноваженим суб'єктом редакції.

У зв'язку з цим правове регулювання інституту права вето сільського, селищного, міського голови, закріплене в Законі України «Про місцеве самоврядування», потребує відповідних змін.

Окремими напрямками наукових розвідок можуть залишатися питання застосування права на зупинення сільським, селищним, міським головою рішення виконавчого комітету з внесенням такого рішення на розгляд відповідної ради, а також питання тлумачення змісту права вето сільського, селищного, міського голови крізь призму Закону України «Про правотворчу діяльність».

ЛІТЕРАТУРА

1. Максименко Ю. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування України. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 144–149. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.25> (дата звернення: 31.10.2024).
2. Потапенко С. Поняття актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, їх ознаки та проблеми законодавчого визначення. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки». 2018. № 3 (8). С. 63–72. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2018-3-3809> (дата звернення: 01.11.2024).

3. Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 56-65. URL: <https://journals.com.ua/uk/journals/visnik-narpmu-1-2007r> (дата звернення: 31.10.2024).
4. Дідич Т. Концептуалізація нормопроекування в контексті модернізації правотворчості (теоретико-правовий аспект). *Вісник Академії правових наук України*. 2008. №4 (55). С. 37-43 URL: <https://journals.com.ua/uk/journals/visnik-narpmu-4-2008r> (дата звернення: 31.10.2024).
5. Барський В. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. С. 9. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5f4df679-17c9-4c24-aecd-def734a87edf/content> (дата звернення: 02.11.2024).
6. Шпак Ю. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. №801. С. 103-108. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=vnulprn_2014_801_21 (дата звернення: 02.11.2024).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР : станом на 21 вересня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/ed20240921> (дата звернення: 15.10.2024).
8. Іванова А. Правова природа інституту «вето» в Україні та світі: історико-порівняльний нарис. *Правова держава*. 2021. №32. С. 142-151 URL: <https://pravova-derzhava.org/assets/images/issues/32/pravova-derjava-32-2021.pdf#page=143> (дата звернення: 15.10.2024).
9. Багряк А. До проблеми визначення поняття «вето Президента». *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. №5 (163). С. 70-79. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=bmju_2015_5_23 (дата звернення: 02.11.2024).
10. Берназюк Я. Конституційно-правова природа права вето Президента України та пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. №2 (124). С. 43-48. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=bmju_2012_2_7 (дата звернення: 02.11.2024).
11. Соколова І. Правозастосовний акт у системі правового регулювання суспільних відносин. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2020. №39. С. 31-46 URL: <https://journals.indexcoopernicus.com/api/file/viewByFileId/1176501> (дата звернення: 31.10.2024).
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI : станом на 08 жовтня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 24.10.2024).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року №7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення: 01.11.2024).
14. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Окрема думка від 23 квітня 2009 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09> (дата звернення: 16.01.2025).
15. Постанова Верховного Суду від 18 грудня 2019 року у справі №813/5033/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86594285> (дата звернення: 02.11.2024).
16. Мельник Р. Адміністративне право і процес: теорія і практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.
17. Сатохіна Н., Максимов С. Правові цінності в антропологічній перспективі: нові горизонти юридичної науки. *Правова наука України: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку* : монографія / редкол.: О. Петришин (голова редкол.), В. Журавель (заст. голови редкол.), Н. Кузнєцова (заст. голови редкол.) [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 110-113.
18. Карнаух Б. Захист права власності Європейським судом з прав людини. *Право власності: способи захисту крізь призму судової практики* : монографія / за ред. І. Спасиво-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2023. С. 531-548.