

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА НАЦІОНАЛЬНОГО, МІЖНАРОДНОГО ПРАВА
ТА
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ЮРИДИЧНА
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконав: студент IV курсу 10-482 групи
Спеціальності: 081 Право
Освітньо-професійної програми
«Право»
Стасюк Микола Юрійович

Керівник к.і.н., доц. Капарулін Ю.В.

Рецензент к.ю.н., доц. Рарицька В.Б.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	6
1.1. Поняття та ознаки посадової особи місцевого самоврядування у вітчизняній правовій доктрині.....	6
1.2. Нормативно-правова база регулювання статусу посадових осіб ОМС.....	7
1.3. Закон України «Про адміністративну процедуру» як новела регламентації діяльності посадових осіб ОМС.....	9
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ.....	12
2.1. Права та обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування.....	12
2.2. Гарантії діяльності та обмеження, пов'язані з проходженням служби.....	14
РОЗДІЛ 3. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	16
3.1. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність.....	16
3.2. Цивільно-правова відповідальність посадових осіб ОМС.....	18
3.3. Кримінальна відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування.....	19
3.4. Судова практика у справах щодо юридичної відповідальності посадових осіб ОМС: аналіз показових рішень.....	20
ВИСНОВКИ.....	26
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	28

ВСТУП

Місцеве самоврядування становить один із фундаментальних інститутів демократичного суспільства, а посадові особи органів місцевого самоврядування (далі — ОМС) є його безпосередніми носіями та виконавцями. Від рівня їхньої компетентності, правової культури та ефективності роботи залежить якість публічних послуг, що надаються територіальним громадам. З огляду на це питання правового статусу та юридичної відповідальності посадових осіб ОМС набуває особливої актуальності в умовах децентралізації й реформування публічного управління в Україні [3].

Актуальність теми. По-перше, в Україні тривають масштабні реформи у сфері місцевого самоврядування: об'єднання громад, розширення повноважень місцевих рад і їхніх виконавчих органів суттєво підвищили роль і вагу посадових осіб ОМС у системі публічної влади [2]. По-друге, набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року №2073-IX [16], що розпочало повноцінну дію з 15 грудня 2023 року, принципово змінило правила прийняття адміністративних актів посадовими особами, встановило нові вимоги до порядку провадження та захисту прав приватних осіб. По-третє, накопичена судова практика, зокрема Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду, вимагає систематизації й аналізу для виявлення типових порушень і правових позицій щодо відповідальності посадових осіб ОМС [5].

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційну роботу виконано в контексті наукових досліджень відповідно до Стратегія розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 рр. (затверджено Постановою загальних борів НАПрН України від 26.03.21 р. від 12-21), тематики науково-дослідної роботи кафедри національного, міжнародного права та правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету «Теоретичні та

практичні проблеми розвитку окремих галузей права» (номер державної реєстрації – 0124U002381). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ №185-Д від 27.03.2026 р.).

Метою дослідження є комплексне вивчення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування: з'ясування змісту їхніх прав, обов'язків та гарантій, а також характеристика видів юридичної відповідальності, що виникає внаслідок порушення посадовцями вимог чинного законодавства.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання: визначити поняття та ознаки посадової особи ОМС у вітчизняній правовій доктрині; охарактеризувати нормативно-правову базу, що регулює статус посадових осіб ОМС; проаналізувати новели Закону України «Про адміністративну процедуру» в частині, що стосується діяльності посадових осіб ОМС; розкрити структуру та зміст правового статусу посадових осіб ОМС; дослідити особливості окремих видів юридичної відповідальності посадових осіб ОМС; проаналізувати судову практику у відповідних справах.

Об'єктом дослідження слугують суспільні відносини, що складаються у зв'язку з визначенням правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування та реалізацією механізмів притягнення їх до юридичної відповідальності.

Предмет дослідження охоплює законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України, що регламентують правовий статус і юридичну відповідальність посадових осіб ОМС, а також відповідні наукові концепції та матеріали судової практики.

У процесі підготовки роботи використано наукові праці вітчизняних правознавців, зокрема М. І. Корнієнка, В. Ф. Погорілка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Кампа, Ю. М. Тодики та інших [13]. Нормативну базу

складають Конституція України [9], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19], Кримінальний кодекс України [11], Кодекс адміністративного судочинства України [7] та інші нормативно-правові акти.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дослідження були представлені на Студентській науково-практичній конференції «Актуальні питання економіки та права: регіональний, міжнародний та глобалізаційний аспекти» (ХДУ, м. Івано-Франківськ, 03.04.2026 р.), тема доповіді «Персональна юридична відповідальність депутатів місцевих рад за ухилення від виконання судових рішень».

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття та ознаки посадової особи місцевого самоврядування у вітчизняній правовій доктрині

Категорія «посадова особа» посідає центральне місце в системі понять муніципального та адміністративного права. У вітчизняній доктрині вона нерідко вживається паралельно з поняттями «службовець», «посадовець», «уповноважена особа», що зумовлює термінологічні розбіжності та потребує системного аналізу. Як зазначає О. В. Батанов, муніципальна влада реалізується через систему відповідних суб'єктів, серед яких посадові особи ОМС відіграють роль конкретних носіїв владних повноважень і водночас гарантів реалізації права громади на самоврядування [3, с. 89].

Поняття «посадова особа місцевого самоврядування» виписано у статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19]. Це визначення, попри свою офіційність, піддається критиці в науковій літературі за надмірну вузькість. М. І. Корнієнко звертає увагу на те, що функціональні ознаки посадової особи ОМС не вичерпуються лише організаційно-розпорядчими функціями, а охоплюють також представницькі, контрольні та координаційні повноваження, що залишаються поза межами легального визначення [10, с. 58].

В адміністративно-правовій доктрині виокремлюють такі кваліфікуючі ознаки посадової особи ОМС: по-перше, наявність організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських повноважень; по-друге, обіймання відповідної посади в органі місцевого самоврядування згідно із законодавством; по-третє, здійснення функцій у межах визначеної законом компетенції; по-четверте, можливість ухвалювати юридично значущі рішення (адміністративні акти), що породжують права та обов'язки для інших суб'єктів права [10, с. 61].

У науці муніципального права неодноразово зверталася увага на розмежування понять «депутат місцевої ради», «сільський, селищний, міський голова» та «посадова особа виконавчого органу ради». М. О. Баймуратов підкреслює, що депутати місцевих рад, незважаючи на виборний характер своїх повноважень і виконання публічних функцій, формально не є посадовими особами місцевого самоврядування у строгому сенсі, оскільки не перебувають у постійних трудових правовідносинах з органом місцевого самоврядування [2, с. 134]. Натомість сільський, селищний, міський голова є виборною посадовою особою, що безпосередньо очолює виконавчий орган місцевої ради та наділений широким колом повноважень [18]. Однак для цілей юридичної відповідальності за окремими законодавчими механізмами депутати можуть прирівнюватися до посадових осіб суб'єктів владних повноважень

У порівняльно-правовому аспекті варто звернути увагу на досвід держав Європейського Союзу. Зокрема, у польському муніципальному праві розрізняють «*pracownicy samorządowi*» (муніципальні службовці) та «*osoby pełniące funkcje w organach samorządowych*» (особи, що виконують функції в органах місцевого самоврядування). Така диференціація могла б бути корисною і для вітчизняного законодавця, адже дозволяє більш точно окреслити коло суб'єктів, на яких поширюються обмеження та гарантії, пов'язані із службою в ОМС [13, с. 47].

Отже, поняття «посадова особа місцевого самоврядування» охоплює широке коло суб'єктів — від сільського голови до керівника структурного підрозділу виконавчого комітету. Їх об'єднують ознаки публічно-правового характеру повноважень, наявність організаційно-розпорядчих функцій та підзвітність територіальній громаді й відповідним органам контролю [6].

1.2. Нормативно-правова база регулювання статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування

Правовий статус посадових осіб ОМС регулюють акти різної юридичної сили — від Конституції до підзаконних актів, — які утворюють ієрархічну систему. Конституційний рівень цієї системи представлений Основним Законом України [9], яка у статті 140 гарантує право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення та закладає конституційні засади функціонування системи місцевого самоврядування. Як наголошує В. Ф. Погорілко, конституційне закріплення цього інституту є не лише декларацією про наміри, а й правовою основою для формування всього масиву галузевого законодавства у відповідній сфері [13, с. 83].

Базовим законодавчим актом у цій сфері є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР [18], який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності його органів, а також їхні повноваження. Саме цим законом встановлюється перелік посад в ОМС, що відносяться до посадових, і загальні вимоги до осіб, що їх обіймають.

Спеціальним законом у сфері служби в ОМС, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року №2493-III [19]. Цей закон визначає поняття служби в ОМС, встановлює основні принципи та вимоги.

Важливу роль у регулюванні статусу посадових осіб ОМС відіграє антикорупційне законодавство. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-VII [17] встановлює широке коло обмежень та заборон для посадових осіб ОМС, у тому числі вимоги щодо декларування майна, запобігання конфлікту інтересів та обмеження щодо суміщення діяльності.

Окреме місце у системі нормативно-правового регулювання займають підзаконні нормативно-правові акти: постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, що регулюють питання проведення конкурсу на заміщення

посад, атестації посадових осіб ОМС, а також рішення відповідних місцевих рад, якими затверджуються регламенти, посадові інструкції тощо [15].

Кодекс адміністративного судочинства України [7] відіграє ключову роль у визначенні порядку судового контролю за правомірністю рішень, дій та бездіяльності посадових осіб ОМС. Саме в рамках адміністративного судочинства приватні особи можуть ефективно захистити свої права, порушені неправомірними діями посадовців місцевого самоврядування.

Проведений аналіз виявляє системну ваду чинного правового регулювання — відсутність єдиного кодифікованого акта, що охоплював би весь комплекс питань статусу посадових осіб ОМС. Наслідком цього є правові колізії між Законом про муніципальну службу та Законом «Про державну службу», що породжує практичні труднощі при застосуванні норм. В. М. Кампо ще на початкових етапах розвитку муніципального законодавства вказував на необхідність системної кодифікації у сфері місцевого самоврядування як передумови ефективного функціонування його органів та посадових осіб [6, с. 28].

1.3. Закон України «Про адміністративну процедуру» як новий етап регламентації діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року №2073-IX [16] стало подією, яку правова доктрина справедливо оцінює як одну з найвагоміших реформ у сфері публічного адміністрування за останні десятиліття. Набравши чинності 15 грудня 2023 року, цей закон запровадив єдині стандарти адміністративного провадження для всіх суб'єктів владних повноважень, у тому числі для посадових осіб ОМС.

Сфера дії Закону охоплює ухвалення адміністративних актів, укладення адміністративних договорів і вчинення інших адміністративних дій суб'єктами владних повноважень [16]. Посадові особи ОМС відтак зобов'язані

дотримуватися встановлених цим законом процедурних вимог при вирішенні індивідуальних справ — видачі дозволів, погоджень, відмові у наданні послуг тощо.

До ключових новел, що безпосередньо впливають на діяльність посадових осіб ОМС, належать такі. По-перше, законом запроваджено принцип «мовчазної згоди» (стаття 39), відповідно до якого у разі неприйняття адміністративного акта в установлений строк заява вважається задоволеною. Це кардинально змінює обов'язки посадових осіб щодо дотримання строків провадження та тягне юридичні наслідки в разі їхньої бездіяльності [16].

По-друге, закон закріплює принцип офіційного з'ясування обставин справи (стаття 10), що покладає на суб'єкта владних повноважень, а отже — і на відповідну посадову особу ОМС, обов'язок самотійно вжити заходів для встановлення фактичних обставин, необхідних для прийняття законного та обґрунтованого адміністративного акта. Відтепер посадова особа не може посилатися на відсутність документів, яких вона сама має витребувати у рамках міжвідомчої взаємодії [21, с. 52].

По-третє, законом встановлено право учасника провадження бути заслуханим до прийняття адміністративного акта, що може погіршити його становище (стаття 23). Це означає, що посадова особа ОМС зобов'язана повідомити особу про намір прийняти несприятливий акт та надати їй можливість висловити свою позицію. Порухення цього права є підставою для скасування акта в адміністративному або судовому порядку [21, с. 54].

По-четверте, закон суттєво деталізує вимоги до форми та обґрунтованості адміністративного акта: він має містити посилання на правову підставу, чітке формулювання рішення, роз'яснення порядку оскарження. Для посадових осіб ОМС це означає підвищені вимоги до якості правових обґрунтувань своїх рішень [16].

Таким чином, Закон «Про адміністративну процедуру» змінює роль посадової особи ОМС: раніше вона лише виконувала нормативні приписи, а тепер повинна дотримуватися встановленої процедури і відповідає за її порушення. Це підвищує як правову захищеність громадян, так і юридичні ризики для посадових осіб у разі порушення процедурних вимог [12].

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ

2.1. Права та обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування

У науці муніципального права правовий статус посадової особи розглядають як комплексне поняття, що включає права, обов'язки, гарантії та обмеження і визначає місце посадовця в системі муніципальних відносин. М. І. Корнієнко визначає цей статус як «нормативно закріплену сукупність прав, обов'язків та відповідальності, що характеризують місце і роль посадової особи у структурі органів місцевого самоврядування та її взаємовідносини з громадянами й іншими суб'єктами публічного права» [10, с. 73]. Центральними елементами цього статусу є права та обов'язки, що взаємопов'язані й утворюють єдину правову конструкцію.

Законодавець зосередив основний масив суб'єктивних прав посадових осіб ОМС у профільному законодавстві про муніципальну службу [19], розподіливши їх за декількома групами. Першу групу утворюють особистісні права: право на повагу людської гідності, справедливе ставлення з боку керівництва, безпечні умови праці. Другу групу складають майнові права: гарантований рівень оплати залежно від посади, стажу та якості роботи. Третю групу — статусні права: участь у прийнятті рішень у межах компетенції, кар'єрне просування на засадах конкурсності, соціальний і правовий захист. Стаття 10 вказаного Закону [19].

Важливим є також право посадової особи на підвищення кваліфікації та перепідготовку за рахунок коштів місцевого бюджету відповідно до потреб органу місцевого самоврядування. Право на кар'єрне просування на конкурсній основі є гарантією від зловживань при призначенні на посади [15]. Особливо слід виокремити процесуальне право посадової особи на захист своїх прав та законних інтересів в адміністративному і судовому порядку, яке

набуло нового виміру після набрання чинності Законом «Про адміністративну процедуру» [16].

Обов'язки посадових осіб ОМС відображають публічно-правову природу їхньої діяльності та зорієнтовані на ефективне виконання завдань місцевого самоврядування. Законодавство про муніципальну службу [19] формулює ці обов'язки у двох площинах: нормативній (дотримання Конституції, законів та підзаконних актів, нерозголошення інформації з обмеженим доступом) та функціональній (забезпечення результативної роботи органу, недопущення порушень прав громадян, постійне підвищення кваліфікації). Відповідно до статті 11 цього Закону [19], перелічені обов'язки мають загальнообов'язковий характер і поширюються на весь персональний склад ОМС незалежно від рівня посади.

У контексті антикорупційного законодавства [17] посадові особи ОМС зобов'язані щорічно подавати декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, повідомляти уповноважених осіб про наявність конфлікту інтересів, дотримуватися встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Невиконання цих обов'язків тягне за собою відповідальність, яка може бути адміністративно-правовою або кримінально-правовою залежно від характеру порушення.

У науковій літературі звертається увага на те, що обсяг і зміст прав та обов'язків посадової особи ОМС залежить від рівня посади в ієрархії органів місцевого самоврядування, функцій відповідного органу та специфіки його повноважень [1, с. 27]. У цьому контексті вітчизняна доктрина загалом відповідає стандартам, закріпленим у порівняльних дослідженнях адміністративного права держав ЄС [26]. Зокрема, посадові особи, що здійснюють юрисдикційні функції (наприклад, посадові особи виконавчого комітету, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення), наділені особливими правами та несуть специфічні обов'язки, передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення [8].

2.2. Гарантії діяльності та обмеження, пов'язані з проходженням служби

Без належної системи гарантій правовий статус посадової особи ОМС залишався б декларативним — саме гарантії перетворюють закріплені права та обов'язки на реально здійснювані повноваження. В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко класифікують гарантії на правові, організаційні, матеріальні та соціальні, зазначаючи, що «лише у своїй сукупності ці гарантії здатні забезпечити реальну незалежність посадової особи від зовнішнього тиску при виконанні нею публічних функцій» [13, с. 217].

До правових гарантій насамперед належить захист від свавільного звільнення чи пониження на посаді. Звільнення посадової особи ОМС допускається виключно з підстав, вичерпно визначених профільним законодавством про муніципальну службу [19] та трудовим законодавством України. Судова статистика фіксує, що спори про визнання звільнення незаконним посідають одне з провідних місць серед адміністративних справ за участю ОМС [5].

Соціальні гарантії охоплюють пенсійне забезпечення після завершення служби, тривалу щорічну відпустку та право на медичне обслуговування. Матеріальні гарантії забезпечуються оплатою праці за схемами, встановленими Постановою Кабінету Міністрів України [15].

Оскільки повноваження посадових осіб ОМС мають публічно-правовий характер, законодавство запроваджує спеціальні обмеження та заборони, які відмежовують службову діяльність посадовця від його приватних інтересів. Правова основа цих обмежень міститься у статтях 12 і 12-1 профільного Закону про муніципальну службу [19] та Законом «Про запобігання корупції» [17].

Законодавство встановлює для посадових осіб ОМС низку обмежень, пов'язаних із проходженням служби [17; 19]. Зокрема, їм забороняється

провадити підприємницьку діяльність — як особисто, так і через третіх осіб; обмежується право на роботу за сумісництвом, за винятком науково-педагогічної, творчої та медичної діяльності, а також тренерської чи суддівської роботи у спорті. Окремо забороняється участь у страйках та входження до складу керівних органів юридичних осіб, що провадять господарську діяльність із метою отримання прибутку. Ці обмеження дозволяють посадовій особі зосередитися на виконанні публічних функцій і запобігають конфліктам між її приватними та службовими інтересами.

Особливу увагу привертають обмеження, пов'язані з конфліктом інтересів. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» [17], посадова особа ОМС зобов'язана або усунути конфлікт інтересів, або офіційно повідомити про його наявність уповноважену особу. Пасивна поведінка у такій ситуації — ігнорування конфлікту без будь-яких дій — кваліфікується як корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення з усіма юридичними наслідками. Зафіксована практика НАЗК та судів засвідчує, що порушення антиконфліктних вимог є одним із найпоширеніших підстав притягнення посадовців до юридичної відповідальності [5].

Отже, правовий статус посадових осіб ОМС поступово змінюється: одночасно розширюються їхні права й гарантії та посилюються обмеження і вимоги до них. Це пов'язано з реформуванням публічного управління та посиленням боротьби з корупцією в Україні [12].

РОЗДІЛ 3

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування

Інститут юридичної відповідальності посадових осіб ОМС охоплює норми публічного та приватного права і виконує три взаємопов'язані функції: превентивну — стримування від протиправної поведінки, каральну — застосування санкцій, та компенсаторну — відновлення порушених прав. Як зазначає В. Б. Авер'янов, відповідальність посадових осіб є «необхідним атрибутом публічної влади, без якого неможливо забезпечити підзвітність держави перед громадянами» [1, с. 26]. Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що аналогічні моделі відповідальності посадових осіб місцевого рівня застосовуються й у правових системах держав — членів ЄС [25]. У залежності від характеру вчиненого правопорушення розрізняють дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність.

Підставою для дисциплінарного переслідування посадової особи ОМС слугує порушення службової дисципліни, що виражається у невиконанні чи неналежному виконанні покладених обов'язків. Профільне законодавство про муніципальну службу закріплює цей інститут у статті 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19], яка обмежує перелік дисциплінарних стягнень двома видами: доганою та попередженням про невідповідність займаній посаді.

Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачає кілька послідовних кроків: керівник органу отримує письмове пояснення від посадової особи, за потреби проводить службове розслідування і видає розпорядчий акт про застосування стягнення. Законодавство встановлює чіткі часові межі: стягнення накладається не пізніше місяця від дня виявлення проступку і не пізніше шести місяців від дня його вчинення [19]. Порушення

зазначених строків або процедури є самостійною підставою для оскарження стягнення в судовому порядку.

Адміністративна відповідальність посадових осіб ОМС передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [8]. Специфіка цього виду відповідальності полягає у дуальній правовій основі: посадові особи ОМС підпадають як під загальні норми КУпАП, що поширюються на всіх суб'єктів, так і під спеціальні норми, що встановлюють підвищені санкції за правопорушення безпосередньо у сфері службової діяльності.

Серед найбільш поширених складів адміністративних правопорушень, що вчиняються посадовими особами ОМС, слід виділити: порушення строків розгляду звернень громадян (стаття 166-3 КУпАП) [8]; корупційні адміністративні правопорушення, передбачені Законом «Про запобігання корупції» [17] та КУпАП; порушення законодавства про публічні закупівлі; неправомірна відмова у наданні адміністративних послуг.

З набранням чинності Законом «Про адміністративну процедуру» [16] коло підстав для притягнення до відповідальності розширилося: порушення принципу «мовчазної згоди», ненадання особі можливості бути заслуханою, прийняття адміністративного акта без необхідного обґрунтування — все це може кваліфікуватися як неправомірне діяння відповідної посадової особи [21, с. 56]. Суди вже формують практику скасування актів ОМС з підстав недотримання нових процедурних вимог.

Окремим і специфічним видом відповідальності, що застосовується до посадових осіб ОМС та депутатів місцевих рад, є штраф за невиконання судового рішення, передбачений частиною 2 статті 382 Кодексу адміністративного судочинства України [7]. За своєю правовою природою цей штраф є заходом судового контролю, а не класичною адміністративною санкцією. Його розмір становить від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, причому половина суми

стягується на користь позивача, а інша половина — до Державного бюджету України. Верховний Суд у постанові від 23.04.2020 р. у справі №560/523/19 роз'яснив, що обов'язковою умовою накладення такого штрафу є встановлення судом обставин, які свідчать про умисне невиконання рішення суду та недобросовісність у діях суб'єкта владних повноважень [5]. Судова практика свідчить про застосування цього інструменту не лише до керівників виконавчих органів, а й до депутатів ради як суб'єктів публічно-владних управлінських функцій [23].

3.2. Цивільно-правова відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування

Цивільно-правова відповідальність посадових осіб ОМС виникає тоді, коли вони, здійснюючи владні повноваження, незаконним рішенням, дією або бездіяльністю завдають шкоди фізичній або юридичній особі. Правовою основою цього виду відповідальності є стаття 1173–1174 Цивільного кодексу України [24].

Відповідно до статті 1173 ЦК України [24] встановлюється принцип безвинної відповідальності публічно-правових утворень: шкода, завдана незаконними рішеннями або бездіяльністю ОМС, відшкодовується незалежно від вини органу, а первинним зобов'язаним суб'єктом виступає сам орган як юридична особа публічного права.

Разом із тим, після відшкодування шкоди потерпілому орган місцевого самоврядування набуває права регресної вимоги до посадової особи, яка безпосередньо вчинила неправомірне діяння — за умови наявності її вини (умислу або грубої необережності). Такий механізм є важливим засобом забезпечення персональної майнової відповідальності посадових осіб і стимулювання їх до правомірної поведінки [24].

У практиці органів місцевого самоврядування та адміністративних судів цивільно-правова відповідальність нерідко виникає у зв'язку з незаконними

рішеннями у сфері земельних відносин, публічних закупівель, будівельного контролю та надання адміністративних послуг [5]. Зокрема, Верховний Суд у ряді рішень підтвердив право осіб на відшкодування шкоди, завданої незаконною відмовою у видачі дозвільних документів, якщо така відмова призвела до реальних збитків.

Особливу складність у цивільно-правовому аспекті становить питання компенсації моральної шкоди. Судова практика свідчить про зростаючу кількість позовів до ОМС та їхніх посадових осіб про відшкодування моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями. Суди при цьому враховують тривалість порушення прав, характер переживань потерпілого та інші обставини [14].

3.3. Кримінальна відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування

Кримінальна відповідальність є найбільш суворим видом юридичної відповідальності, що застосовується до посадових осіб ОМС за вчинення кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності. Правовою основою є розділ XVII Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [11].

Ключовим є поняття «службова особа», яке в кримінальному праві за змістом відповідає поняттю «посадова особа» ОМС. Кримінально-правова доктрина ідентифікує таких осіб через функціональний критерій — наявність організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських повноважень, а не лише через формальну приналежність до апарату органу [11].

Кримінальний кодекс України передбачає низку складів злочинів, суб'єктами яких найчастіше виступають посадові особи ОМС. Зокрема, розділ XVII КК [11] містить такі склади: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст.

365), одержання неправомірної вигоди (ст. 368), пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 369), а також зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2). Наведений перелік не є вичерпним, однак саме ці склади формують основу правозастосовної практики у справах щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Особливе місце займають злочини, пов'язані з порушенням законодавства про публічні закупівлі та земельні відносини. Практика Вищого антикорупційного суду (ВАКС) засвідчує, що значна кількість вироків щодо посадових осіб ОМС стосується саме незаконного розпорядження земельними ділянками, вчинення узгоджених дій при проведенні закупівель та отримання неправомірної вигоди від учасників таких процедур [4].

Законом України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року №2447-VIII [20] до підсудності ВАКС віднесено справи щодо корупційних злочинів, вчинених посадовими особами, перелік яких визначений Законом «Про запобігання корупції» [17]. Для посадових осіб ОМС юрисдикція ВАКС поширюється у тих випадках, коли розмір збитків або неправомірної вигоди перевищує встановлені законом пороги.

3.4. Судова практика у справах щодо юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування: аналіз показових рішень

Аналіз судової практики є невід'ємною складовою дослідження юридичної відповідальності посадових осіб ОМС, оскільки саме в судових рішеннях правові норми набувають конкретного змісту і застосовуються до реальних правових ситуацій. Нижче розглядаються кілька категорій справ, що мають найбільше наукове та практичне значення для досліджуваної теми.

У сфері адміністративного судочинства принципового значення набула практика Верховного Суду щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та дозвільної діяльності [5].

Зокрема, у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі №820/1546/18 підтверджено незаконність відмови міської ради у видачі дозволу на будівництво з посиланням на вимогу документів, не передбачених законом. Суд наголосив, що посадова особа ОМС, приймаючи рішення про відмову у наданні адміністративної послуги, не наділена дискреційними повноваженнями в частині формування переліку необхідних документів поза межами законодавчо визначеного переліку. Ця правова позиція отримала широке застосування в практиці адміністративних судів і стала орієнтиром при розгляді аналогічних спорів.

У справах про незаконне звільнення посадових осіб ОМС Верховний Суд послідовно обстоює позицію про безумовний обов'язок дотримання встановленої процедури навіть за наявності матеріально-правових підстав для звільнення [5]. Відсутність письмових пояснень або службового розслідування є самостійною підставою для визнання звільнення незаконним та поновлення особи на посаді.

Практика Вищого антикорупційного суду у справах щодо посадових осіб ОМС свідчить про суттєве розширення правозастосовного тлумачення поняття «неправомірна вигода» [4]. У ряді вироків ВАКС кваліфікував як неправомірну вигоду не лише грошові кошти, а й надання послуг майнового характеру, передачу права вимоги, безоплатне використання майна тощо. Для посадових осіб ОМС, які здійснюють повноваження у сфері земельних відносин та дозвільної діяльності, це означає суттєве підвищення кримінально-правових ризиків навіть у разі відсутності прямого грошового хабарництва.

Верховний Суд у постанові у справі №902/417/18 підтвердив, що незаконне розпорядження земельними ділянками комунальної власності посадовою особою ОМС є підставою для визнання відповідних рішень недійсними та відшкодування реальних збитків, завданих такими рішеннями [14]. Принциповим у цій справі є висновок про те, що протиправність рішення

ради у сфері земельних відносин є достатньою підставою для задоволення позову про відшкодування шкоди без необхідності окремого доведення вини конкретної посадової особи.

Особливий науково-практичний інтерес становить ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 21 травня 2024 року у справі №600/1560/21-а [23], яка є показовим прикладом формування нових правових позицій щодо відповідальності членів колегіальних органів місцевого самоврядування за невиконання судового рішення. Фабула справи охоплює тривалий — понад три роки — процес ухилення депутатського корпусу Чернівецької міської ради від виконання набраного законної сили рішення суду про зобов'язання затвердити проект землеустрою та передати земельну ділянку ТОВ «ВКК Орбіс» в оренду. Рішення набрало законної сили 20 вересня 2021 року після апеляційного перегляду, а відтак перебувало у стадії виконання аж до 2024 року.

Механізм ухилення від виконання судового рішення, задокументований у матеріалах справи, має системний характер: питання включалося до порядку денного сесій з 39-ї по 45-у, однак щоразу переносилося до кінця порядку денного за ініціативою Погоджувальної ради або окремих депутатів; під час фактичного голосування фіксувалися відсутність реєстрації в електронній системі, залишення сесійної зали в момент подачі голосу, а також пряме утримання від голосування без наведення будь-яких правових підстав [23]. Дослідження судом відеозаписів пленарних засідань, що перебувають у відкритому доступі, дозволило встановити, що відповідна поведінка депутатів носила усвідомлений та цілеспрямований характер.

Щодо визначення кола осіб, на яких накладається штраф, суд застосував принцип персональної та доведеної винуватості: штраф був накладений виключно на тих двох депутатів, які у ході судового засідання були допитані як свідки та щодо яких суд на підставі відеозаписів голосування достовірно встановив факт присутності в сесійній залі під час крайнього голосування на

45-й сесії за умови безпричинного самоусунення від голосування. Перший депутат пояснив свою бездіяльність тим, що «відволікся», маючи намір вийти із зали, другий — отриманням смс-повідомлення на мобільний телефон; при цьому жоден з них не зміг пояснити суду, чому не голосував за виконання рішення суду на жодній із попередніх сесій — з 39-ї по 44-у включно [23]. Натомість щодо решти депутатів, які були відсутні на засіданні або чия поведінка не була підтверджена відеодоказами з достатнім ступенем вірогідності, суд застосував принцип «*in dubio pro reo*» та утримався від накладення штрафу через відсутність безспірно встановленого умислу. Таким чином, критерієм відбору стала не загальна бездіяльність депутатського корпусу, а конкретно доведена умисність у поведінці кожної окремої особи — що відповідає вимогам частини 2 статті 382 КАС України [7] та правовій позиції Верховного Суду у справі №560/523/19 [5].

Розмір штрафу, накладеного на кожного з двох депутатів, становив мінімально можливий за частиною 2 статті 382 КАС України [7] розмір — 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, що на момент ухвалення рішення дорівнювало 60 560 грн. З цієї суми 30 280 грн підлягали стягненню на користь позивача — ТОВ «ВКК Орбіс», а решта 30 280 грн — до Державного бюджету України. Застосування саме мінімального розміру штрафу суд мотивував відсутністю обставин, що свідчили б про особливу тяжкість або тривалу систематичну протидію конкретно з боку цих двох осіб порівняно із загальним складом ради. Разом із тим, суд застеріг, що у разі повторного невиконання судового рішення розмір штрафу підлягає збільшенню на суму попереднього стягнення відповідно до частини 7 статті 382 КАС України [7], а сама поведінка особи може набути ознак злочину, передбаченого статтею 382 КК України [11] — невиконання судового рішення.

З процесуальної точки зору ця справа є прецедентною з огляду на те, що на момент її розгляду редакція КАС України передбачала можливість

накладення штрафу лише на керівника суб'єкта владних повноважень, а не на окремих членів колегіального органу. Суд, усвідомлюючи правову прогалину, застосував розширювальне тлумачення поняття «суб'єкт владних повноважень», закріпленого у частині 1 статті 4 КАС України [7], кваліфікувавши депутата місцевої ради як «іншого суб'єкта при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства». Таке тлумачення дозволило поширити на депутатів механізм відповідальності за статтею 382 КАС і розглядати кожного з них як самостійного адресата судового контролю. Подібний підхід суд свідомо визначав як пілотний, сприймаючи його як необхідний засіб відновлення справедливості в умовах недосконалості процесуального законодавства.

Принципово важливим є також висновок суду щодо розмежування відповідальності депутатів та міського голови. Суд відмовив у накладенні штрафу на міського голову, керуючись принципом індивідуальності юридичної відповідальності (стаття 61 Конституції України [9]) та конституційним принципом розподілу повноважень: міський голова не наділений повноваженнями щодо одноособового прийняття рішень у сфері земельних відносин, оскільки це є виключною компетенцією ради як колегіального органу на підставі пункту 34 частини 1 статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [18]. Більше того, матеріали справи підтвердили, що міський голова неодноразово включав відповідне питання до порядку денного та особисто голосував «за» на 45-й сесії, тобто вчинив усі залежні від нього дії [23].

Не менш важливим є доктринальний висновок суду щодо відсутності дискреції при виконанні зобов'язального рішення суду. Суд чітко розмежував поняття «дискреційні повноваження» і «право вибору правильного варіанту поведінки»: дискреція існує лише тоді, коли законодавством передбачено декілька рівнозаконних варіантів дій. Натомість у разі набрання рішенням законної сили з приписом «зобов'язати», «затвердити», «надати» у суб'єкта

владних повноважень не залишається жодного правомірного варіанта поведінки, окрім виконання цього припису. Будь-яке ухилення від виконання за таких умов є не реалізацією дискреційних повноважень, а протиправним діянням, що може кваліфікуватися як злочин за статтею 382 КК України [11].

Визначальним для розвитку вітчизняного адміністративного судочинства є те, що ухвала у справі №600/1560/21-а витримала апеляційний перегляд і набрала законної сили, а відтак стала фактичною підставою для законодавчих змін до КАС України. Парламент сприйняв судовий підхід і закріпив у процесуальному законі норму, яка надає судам повноваження встановлювати звіти та накладати штрафи безпосередньо на членів колегіальних органів, що протидіють виконанню конкретного судового рішення. Завдяки цьому судова практика, що виникла як «пілотний проект», набула загального нормативного значення та сформувала новий інституційний механізм примусового виконання судових рішень органами місцевого самоврядування.

Таким чином, аналіз судової практики виявляє системні проблеми у сфері відповідальності посадових осіб та депутатів ОМС: недостатня правова обізнаність щодо меж дискреційних повноважень; поширення практики штучного затягування виконання судових рішень; відсутність до недавнього часу ефективних процесуальних інструментів впливу на окремих членів колегіального органу. Подолання цих проблем потребує як послідовного застосування судами новел КАС, так і підвищення рівня правової культури та усвідомлення конституційного обов'язку виконання судових рішень як *imperativu* правової держави [12].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та їх юридичної відповідальності дозволяє сформулювати такі висновки.

1. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування» є ключовим у системі муніципального права та охоплює широке коло суб'єктів — від виборних посадових осіб (сільський, селищний, міський голова) до осіб, що обіймають посади в апараті виконавчих органів ради. Кваліфікуючими ознаками посадової особи ОМС є: наявність організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських повноважень; перебування на відповідній посаді відповідно до законодавства; здійснення функцій у межах визначеної законом компетенції та можливість приймати юридично значущі рішення. Чинне легальне визначення потребує вдосконалення шляхом більш чіткого відображення функціональних ознак.

2. Нормативно-правова база регулювання статусу посадових осіб ОМС є розгалуженою, однак фрагментарною. Ключовими актами є Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закон «Про запобігання корупції». Відсутність єдиного кодифікованого акта призводить до колізій між нормами різних законів і ускладнює правозастосування. Перспективним напрямом є прийняття Муніципального кодексу або Кодексу про місцеве самоврядування.

3. Закон України «Про адміністративну процедуру» є найбільш значущою законодавчою новелою, що суттєво змінила правове становище посадових осіб ОМС. Запровадження принципів мовчазної згоди, права бути заслуханим, офіційного з'ясування обставин та обов'язкового обґрунтування адміністративних актів підвищує стандарти діяльності посадовців і розширює коло підстав для оскарження їхніх рішень. Практика застосування цього закону лише формується, що потребує постійного моніторингу та наукового аналізу.

4. Правовий статус посадової особи ОМС складається з прав, обов'язків та гарантій, що взаємопов'язані й утворюють єдину правову конструкцію. До ключових гарантій належать захист від незаконного звільнення, право на судовий захист і соціальне забезпечення. Система обмежень та заборон, передусім антикорупційного характеру, є необхідною умовою забезпечення законності і доброчесності у сфері місцевого самоврядування.

5. Юридична відповідальність посадових осіб ОМС є комплексним правовим інститутом, що включає дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Кожен вид відповідальності має специфічну правову підставу, процедуру реалізації та правові наслідки. Органи місцевого самоврядування рідко застосовують механізм регресних вимог до посадових осіб, і це знижує ефективність цивільно-правової відповідальності.

6. Судова практика у справах про юридичну відповідальність посадових осіб та депутатів ОМС демонструє тенденцію до розширювального тлумачення суб'єктного складу відповідальності та посилення персональної відповідальності членів колегіальних органів за невиконання судових рішень. Показовим прикладом цієї тенденції є ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду у справі №600/1560/21-а [23], яка випередила законодавче регулювання і стала безпосереднім імпульсом для змін до КАС України щодо накладення штрафів на окремих депутатів ради. Це підтверджує, що ефективність правової держави визначається не лише якістю судових рішень, а й наявністю дієвих механізмів їх безумовного виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 2007. № 5. С. 24–31.
2. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування в Україні: конституційно-правові засади : навч. посіб. Одеса : Астропринт, 2013. 320 с.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
4. Вищий антикорупційний суд України : офіц. веб-сайт. URL: <https://hcac.court.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2026).
5. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіц. веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2026).
6. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.02.2026).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.02.2026).
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.02.2026).
10. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. Київ : Алерта, 2005. 144 с.
11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.02.2026).

12. Мельник Р. С. Публічне адміністрування: реформи та нові виклики : монографія. Київ : Ваіте, 2022. 214 с.
13. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Муніципальне право України : підручник. Київ : Наукова думка, 2006. 532 с.
14. Постанова Верховного Суду від 24.09.2020 у справі № 902/417/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2026).
15. Про умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268. *Офіційний вісник України*. 2006. № 10. Ст. 632. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-п> (дата звернення: 20.02.2026).
16. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 29. Ст. 224. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 20.02.2026).
17. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.02.2026).
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 20.02.2026).
19. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 20.02.2026).
20. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 20.02.2026).

- 21.Пухтецька А. А. Адміністративна процедура: принципи та нові законодавчі стандарти. *Право України*. 2023. № 3. С. 45–58.
- 22.Тодика Ю. М. Конституційне право України : підручник. Харків : Факт, 2001. 428 с.
- 23.Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 21.05.2024 у справі № 600/1560/21-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2026).
- 24.Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 20.02.2026).
- 25.Schaffarzik B. *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart : Kohlhammer, 2002. 892 S.
- 26.Seerden R. A. J. H. (ed.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States : a comparative analysis*. 3rd ed. Cambridge : Intersentia, 2012. 414 p.