

Лісниченко А. С.

<https://orcid.org/0000-0003-0422-7467>

Департамент публічного права Міністерства юстиції України

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ КОЛА ПОСАДОВИХ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ ВИКОНУВАТИ ОБОВ'ЯЗКИ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ У РАЗІ ЙОГО ВІДСУТНОСТІ

У статті досліджено теоретико-практичні аспекти, пов'язані із визначенням кола посадових осіб, уповноважених виконувати обов'язки сільського, селищного, міського голови у разі його відсутності.

Автором проаналізовано положення законодавства України, наукові та практичні джерела й установлено, що сільський, селищний, міський голова займає центральне місце серед посадових осіб місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою України, до основних функцій якого належить керівництво місцевою радою і її виконавчим комітетом.

Визначено, що до публічних службовців, які у визначених законом випадках, виконують обов'язки голови у разі його відсутності, належать секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради, начальник військової адміністрації населених пунктів.

Секретар сільської, селищної, міської ради як посадова особа місцевого самоврядування, що найбільш наближено взаємодіє із сільським, селищним, міським головою, з визначених законом підстав виконує обов'язки голови пов'язані із відкриттям засідань, їх організацією, проведенням засідань місцевої ради та її виконавчого комітету, підписанням рішень цих органів місцевого самоврядування, а також здійснює інші обов'язки голови.

Заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради ініціює збір (скликає) членів виконавчого комітету для подальшого розгляду відповідних питань.

У свою чергу з метою забезпечення безперервного функціонування системи місцевого самоврядування на відповідній території, начальник військової адміністрації населених пунктів, у випадках передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» на період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування, за умови прийняття Верховною Радою України відповідного рішення також виконує обов'язки сільського, селищного, міського голови.

Ключові слова: сільські, селищні, міські голови, секретар сільської, селищної, міської ради, виконавчий комітет, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування займає важливу ланку в системі публічної влади цивілізованих держав світу та покликане забезпечити максимально наближений зв'язок між місцевим населенням і суб'єктами публічної адміністрації на муніципальному рівні.

З цією метою органи та посадові особи місцевого самоврядування реалізуючи публічні функції та повноваження, спрямовують свою діяльність на вирішення широкого спектру питань місцевого

значення задля задоволення потреб місцевого населення у комфортному та безпечному проживанні на відповідній території.

Важливу керівну роль в управлінні відповідними органами місцевого самоврядування відіграють сільські, селищні, міські голови, які не випадково в фундаментальному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» охарактеризовані як головні посадові особи територіальних громад.

Наведені вище виборні посадові особи місцевого самоврядування в період своєї діяльності з різних причин можуть бути тимчасово або постійно відсутні, внаслідок чого виникає потреба у забезпеченні відповідними посадовими особами безперервності усіх управлінських процесів, здійснення яких територіальна громада довірила сільському, селищному, міському голові.

Однак доводиться констатувати, що на сьогодні серед представників академічної спільноти та практиків немає єдиної думки щодо визначення кола посадових осіб, які у разі відсутності голови мають виконувати його обов'язки, що призводить до формування різних підходів у визначенні таких суб'єктів та, як наслідок, до потенційних управлінських конфліктів на практиці.

З огляду на вищезгадане, постає необхідність у комплексному висвітленні окресленої тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові аспекти, пов'язані із діяльністю сільських, селищних, міських голів та відповідних посадових осіб місцевого самоврядування, з якими голови здійснюють керівництво системою органів місцевого самоврядування були предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як О. Радишевська, Ю. Бальцій, Ю. Ключковський, І. Віштак, І. Єлісєєва, В. Ладиченко, Ю. Максименко, О. Прієшкіна, О. Проневич, О. Резнік, О. Кулешов та інші.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення теоретико-практичних аспектів пов'язаних із визначенням кола посадових осіб, які виконують обов'язки сільського, селищного, міського голови у разі його відсутності, з урахуванням актуальних положень законодавства України, різних наукових позицій і практичних джерел.

Виклад основного матеріалу. Варто розпочати з того, що відповідно до положень українського законодавства сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, який обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [1].

В контексті наведеного вище Конституційний Суд України розглядаючи справу про місцеве самоврядування акцентував увагу, що сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очо-

лювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради [2].

Схожої думки дотримується і українська дослідниця О. Радишевська, яка серед основних функцій сільського, селищного, міського голови виділяє, зокрема організацію роботи ради, її сесій та органів, що вона утворює, керівництво виконавчим комітетом відповідної ради [3, с. 202].

З цими твердженнями справедливо можна погодитися, адже правовий статус сільського, селищного, міського голови має подвійну функціональну природу.

Від своїх виборців, місцевих жителів, які формують відповідну територіальну громаду сільський, селищний, міський голова отримує представницький мандат, що наділяє його повноваженнями необхідними для забезпечення належного функціонування їх представницького органу – місцевої ради.

Водночас, сільський, селищний, міський голова, як посадова особа місцевого самоврядування виконує не менш важливу функцію, пов'язану із керівництвом виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради, до складу якого входять посадові особи місцевого самоврядування та інші особи необхідні для ефективної реалізації рішень місцевої ради і здійснення виконавчих повноважень місцевого самоврядування.

Крім того, сільський, селищний, міський голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів [1].

Подібне поєднання адміністративних функцій забезпечує синергію публічного адміністрування, оскільки при такому підході місцева рада та вся система її виконавчих органів працюють як єдиний управлінський механізм діяльність якого спрямована на здійснення місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, про що у своєму дослідженні також зазначала українська вчена О. Прієшкіна [4, с. 12–13].

Варто акцентувати увагу, що сільський, селищний, міський голова, як і будь-який інший

публічний службовець, може бути тимчасово або постійно відсутній.

До випадків такої відсутності належать, зокрема відпустка, хвороба, службове відрядження, звільнення з посади у зв'язку із достроковим припиненням повноважень, відсторонення від посади на час проведення розслідування, мобілізація до лав Збройних Сил України тощо.

У такому разі починає діяти правовий механізм покладання виконання обов'язків сільського, селищного, міського голови на інших посадових осіб метою якого є забезпечення безперервності здійснення місцевого самоврядування.

Стосовно вищевказаного, фахівцями з питань місцевого самоврядування у відповідях на запитання представників органів місцевого самоврядування стосовно здійснення повноважень голови під час перебування його у відрядженні або у відпустці була висловлена думка, згідно з якою у випадку постійної відсутності голови (наприклад, дострокове припинення повноважень тощо) його повноваження у повному обсязі здійснюються секретарем відповідної місцевої ради до дати набуття повноважень новообраним головою, а у випадку тимчасової відсутності голови (відрядження, відпустка тощо) його повноваження щодо організації діяльності місцевої ради (скликання сесії, голосування на засіданні, підписання рішень ради тощо) здійснюються секретарем місцевої ради, а щодо організації діяльності виконавчого комітету та виконавчих органів ради – заступником голови з питань діяльності виконавчих органів ради [5].

Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у своєму роз'ясненні вказав, що регулюючи питання здійснення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить системного підходу при вирішенні питання обсягу та суб'єкта їх здійснення, що призводить до неоднозначного розуміння і застосування його положень [6].

Українським науковцем О. Резніком в рамках дослідження проблематики здійснення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі їх дострокового припинення в період дії правового режиму воєнного стану, сформульовано тезис, що у разі виникнення випадків, за наявності яких достроково припиняються повноваження сільського, селищного, міського голови, вони надалі мають здійснюватися секретарем відповідної сільської, селищної, міської ради. Проте

таке правило не стосується випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [7, с. 74].

На думку вітчизняного вченого Ю. Ключковського, у випадку тимчасової відсутності голови секретар ради здійснює повноваження в частині, що стосується функціонування ради, а якщо посада голови громади вакантна (не обрання, дострокове припинення повноважень, смерть), секретар ради виконує обов'язки голови громади у повному обсязі (у тому числі стосовно виконавчих органів) [8, с. 149].

Відповідно до Регламенту Шполянської міської ради об'єднаної територіальної громади міський голова має право покладати свої обов'язки на іншу, визначену розпорядженням міського голови посадову особу міської ради на час його відсутності. Дана особа, на яку міським головою покладено виконання обов'язків міського голови, має право за дорученням депутатів ради видавати розпорядження про проведення чергової сесії ради [9].

З огляду на викладене доречно звернути увагу на таких посадових осіб місцевого самоврядування як: заступники голови (у тому числі з питань діяльності виконавчих органів ради) та секретаря ради, з якими сільський, селищний, міський голова повсякденно взаємодіє.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», на відміну від заступника голови районної у місті, районної ради, першого заступника голови обласної ради, які у разі відсутності голови на підставі його розпорядження, а також у разі неможливості виконання головою своїх обов'язків з інших причин можуть виконувати його обов'язки [1], не містить положень аналогічного характеру по відношенню до заступників сільського, селищного, міського голови.

Лише частина перша статті 53 згаданого Закону передбачає, що заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради скликає засідання виконавчого комітету в разі відсутності голови чи неможливості здійснення ним цієї функції [1].

Зважаючи на те, що суб'єкти правозастосування подеколи розцінюють функцію скликання засідання виконавчого комітету як повноцінне керівництво цим органом місцевого самоврядування, слід враховувати, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» оперує такими

правовими конструкціями як «організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету», «підписує рішення ради та її виконавчого комітету», «здійснює керівництво виконавчим комітетом ради», «скликає, головує на пленарних засіданнях ради», «веде пленарні засідання ради», «відкриває і веде сесії», «протоколи сесій ради, прийняті нею рішення підписуються», «скликає і веде засідання комісії», «скликає сесії, веде засідання ради та підписує її рішення» тощо [1].

У енциклопедичній літературі термін «скликати», зокрема розкривається у значеннях «кликати, запрошувати прийти, з'явитися куди-небудь з певною метою усіх чи багатьох», «збирати членів колегіального органу для роботи, діяльності, обговорення певних питань», термін «організувати» охарактеризовано як «здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку та проведення», «згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою», термін «керувати» сформульовано як «спрямовувати діяльність кого, чого-небудь, бути на чолі когось, чогось, давати вказівки, розпоряджатися» [10, с. 536, 853, 1332].

З наведеного вище можна зробити висновок, що термін «скликати» не є тотожним термінології, змістовно пов'язаної із відкриттям засідань відповідного органу, організацією та проведенням засідань, підписанням за результати засідань відповідних рішень, оскільки його зміст зводиться лише до ініціювання початку відповідної процедури, тобто заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради у разі відсутності голови лише ініціює збір членів виконавчого комітету для подальшого розгляду відповідних питань.

Натомість секретар сільської, селищної, міської ради у разі відсутності реєстрації у міського голови на час проведення першої сесії ради, його неможливості скликати сесію ради, відсутності, звільнення з посади у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень, виконує обов'язки сільського, селищного, міського голови [1].

Доречно звернути увагу і на той факт, що сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради. Секретар ради працює в раді на постійній основі.

Секретар ради входить до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою і за рішенням ради може одночасно здійснювати повнова-

ження секретаря виконавчого комітету відповідної ради [1].

Таким чином, характер взаємодії сільського, селищного, міського голови та секретаря ради, діяльність секретаря ради на постійній основі у раді та її виконавчому комітеті дають можливість дійти висновку, що у разі відсутності сільського, селищного, міського голови його обов'язки пов'язані із відкриттям засідань, їх організацією, проведенням засідань місцевої ради та її виконавчого комітету, підписанням рішень цих органів місцевого самоврядування здійснюються секретарем сільської, селищної, міської ради.

Визначальним у розрізі вищезгаданого є також те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає розподілу обов'язків голови щодо керівництва місцевою радою та виконавчим комітетом між різними посадовими особами місцевого самоврядування, у зв'язку з чим правовий статус секретаря ради має таку ж подвійну функціональну природу як і у сільського, селищного, міського голови.

Не менш важливим в умовах сьогодення є особливий правовий механізм виконання обов'язків сільського, селищного, міського голови начальником військової адміністрації населених пунктів, що в умовах триваючої збройної агресії російської федерації проти України відіграє важливе значення.

На думку українського науковця О. Проневича, начальники військових адміністрацій є посадовими/службовими особами, наділеними специфічним «функціоналом» щодо одноосібного прийняття управлінських рішень у контексті оперативної реалізації іманентних керівникам органів виконавчої влади класичних організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, виконання представницьких повноважень органів місцевого самоврядування [11, с. 481].

В контексті вищезазначеного стаття 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови [12].

Подібні рішення приймаються Парламентом у тих випадках, коли існуюча система місцевого самоврядування на деокупованих територіях або територіях постраждалих внаслідок збройної агресії російської федерації не дає змоги належним чином вирішувати питання місцевого значення (зокрема, відсутній сільський, селищний, міський голова, зменшився правомочний склад місцевої ради або депутати не можуть зібратися на сесію в результаті чого місцева рада не функціонує, тощо).

Разом з тим слід звернути увагу, що особливий правовий механізм виконання обов'язків сільського, селищного, міського голови начальником військової адміністрації населених пунктів не позбавлений проблемних аспектів зумовлених техніко-юридичними недоліками Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Згадане обумовлене тим, що з однієї сторони стаття 10 передбачає необхідність прийняття Верховною Радою України відповідного рішення, а з іншої сторони начальник військової адміністрації населених пунктів наділяється правомочностями у сфері місцевого самоврядування (зокрема, розпорядження коштами місцевого бюджету, звернення до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, укладання від імені територіальної громади договорів згідно із законодавством, видання наказів та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради) в силу статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [12].

Внаслідок цього між військовими адміністраціями населених пунктів та діючими сільськими, селищними, міськими головами і місце-

вими радами (зокрема, у містах Києві, Чернігові, Сумах, Нетішині Хмельницької області) виникають спори щодо того хто має реалізовувати місцеве самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану та деякий час після його припинення чи скасування.

Оскільки зміни внесені у 2022 році до статті 10 вступили в дію пізніше, положення цієї статті мають пріоритет над статтею 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (в редакції 2015 року), що узгоджується із правилами подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів встановлених Законом України «Про правотворчу діяльність».

Проте більш доречним було б коригування законодавцем змісту Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на предмет визначення чіткого правового механізму виконання обов'язків сільського, селищного, міського голови начальником військової адміністрації населених пунктів.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна констатувати, що у разі відсутності сільського, селищного, міського голови його обов'язки щодо керівництва місцевою радою та її виконавчим комітетом на мають виконуватися секретарем сільської, селищної, міської ради, а заступник з питань діяльності виконавчих органів ради у свою чергу ініціює збір (скликає) засідання виконавчого комітету.

Разом з тим, у разі прийняття Верховною Радою України відповідного рішення начальник військової адміністрації населених пунктів на період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування як винятковий захід з метою подолання наслідків збройної агресії російської федерації отримує вагомий обсяг місцевої влади, яка належить сільському, селищному, міському голові.

Список літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.06.2026).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування). Рішення Конституційного Суду України 09 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text> (дата звернення 15.06.2026).
3. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.

4. Прієшкіна О.В. Конституційно-правовий статус міського голови в Україні. Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство. Т. 24. Вип. 1 (34), 2019. с. 7–15.
5. Здійснення повноважень голови під час перебування його у відрядженні або у відпустці: відповіді на запитання представників ОМС. URL: <https://decentralization.ua/en/news/16400> (дата звернення 15.06.2026).
6. Роз'яснення Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування стосовно деяких питань здійснення повноважень сільських, селищних, міських голів та формування постійних комісій місцевих рад (19 червня 2013 року, Протокол засідання № 11). URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/documents/reestr_publinfo/rozjasnen_k/79660.html (дата звернення 15.06.2026).
7. Резнік О. Щодо проблематики законодавчого врегулювання питань здійснення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі їх дострокового припинення на період дії правового режиму воєнного стану. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. № 1, 2023. с. 71–77.
8. Ключковський Ю.Б. Муніципальне право: курс лекцій. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2025. 248 с.
9. Регламент Шполянської міської ради об'єднаної територіальної громади. Рішення Шполянської міської ради від 23 квітня 2025 р. №72-3/IX. URL: <https://shpola-otg.gov.ua/publicna-informatsiya/reglament/> (дата звернення 15.06.2026).
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Уклад. і голов. ред. Бусел Т.В. – К. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Проневич О.С. Військові адміністрації як суб'єкт кризового публічного адміністрування в умовах воєнного стану: легальний та організаційні аспекти. Law in the postmodern epoch: general characteristics and manifestation particularities in separate law branches: Scientific monograph. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2023. 476–499 р.
12. Про правовий режим воєнного стану. Закон України 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.06.2026).

Lisnichenko A. S. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF DETERMINING CIRCLE OF OFFICIALS AUTHORIZED TO PERFORM DUTIES OF VILLAGE, SETTLEMENT, AND CITY MAYOR IN CASE OF HIS ABSENCE

The article explores theoretical and practical aspects related to determining circle of officials authorized to perform duties of village, settlement, and city mayor in case of his absence.

The author analyzed legal provisions of Ukraine, scientific and practical sources and found out that village, settlement, and city mayor occupies a central place among local government officials at basic level of administrative-territorial structure of Ukraine, whose main functions include management of local council and its executive committee.

It has been determined that public servants who, in cases specified by law, may perform duties of chairman in event of his absence include secretary of village, settlement, city council, deputy chairman for the activities of council's executive bodies, and head of military administration of settlements.

Secretary of village, settlement, city council, as local government official who interacts most closely with village, settlement, city mayor, on grounds specified by law, performs duties of chairman related to opening meetings, their organization, holding meetings of local council and its executive committee, signs decisions of these local government bodies, and also exercises other powers of chairman.

Deputy chairman for the activities of council's executive bodies initiate a meeting (convene) members of executive committee for further consideration relevant issues.

In order to ensure continuous functioning of local government system in relevant territory, head of military administration of settlements, in cases provided by Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» for a period of martial law and 30 days after its termination or cancellation, subject to adoption of a relevant decision by the Verkhovna Rada of Ukraine, also perform duties of a village, settlement, or city mayor.

Keywords: village, settlement, city mayors, secretary of village, settlement, city council, executive committee, deputy chairman for the activities of the council's executive bodies.

Дата першого надходження статті до видання: 02.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.07.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026