

УДК 342.553.1

Публікація: 31.03.2026

doi.org/10.30970/jcl.1.2026.1



Наталія Богашева

Кандидатка юридичних наук, старша наукова співробітниця,
Київ, Україна
E-mail: bogasheva@ukr.net



Юрій Ключковський

Доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права, Національний Університет «Києво-Могилянська академія»,
Київ, Україна
ORCID ID: 0009-0009-8240-6584
E-mail: ukluch@ukma.edu.ua

Подано до друку: 13.01.2026

Рецензія 1: 20.02.2026

Рецензія 2: 23.02.2026

Затверджено до друку: 16.03.2026

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ: ПРОБЛЕМИ ДОКТРИНИ, ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОГО ТЛУМАЧЕННЯ

RECALL OF LOCAL COUNCIL MEMBERS BY POPULAR INITIATIVE: PROBLEMS OF DOCTRINE, LEGISLATION, AND JUDICIAL INTERPRETATION

Nataliia Bohasheva | Yuriy Kliuchkovskiy

Candidate of Science (PhD) in Law, Senior Researcher, Kyiv, Ukraine /
Doctor of Legal Science, Associated Professor of the Department of General Theory of Law and Public Law, National University of Kyiv-Mohyla Academy, Kyiv, Ukraine

Abstract | The recall of members of representative bodies is one of the forms of direct democracy and is considered a defining component of the imperative mandate of a legislator. The article examines the legislative regulation of the recall of local council members, where political parties act as the

primary initiators. The analysis is based on recent case law. The subject of the analysis is the simplified recall procedure, which is implemented through two consecutive party decisions: the initiative of a local party organization determining the grounds for recall, and the final decision of the party's highest governing body. It is shown that both party decisions have legal significance and cannot be considered purely intra-party (corporate) ones, since they regulate the relationship between a political party and a local council member who is a representative of the community and their constituents, rather than a party functionary. The final recall decision of the highest governing body of the party, being universally binding, should be qualified as an authoritative decision. As a result, within the framework of legal relations related to the recall of a local council member, a political party acts as a public authority exercising powers granted by law. The legal position of the Supreme Court is criticized; as the Court, while pointing out the binding nature of the party decision to recall a local council member, at the same time recognized the full discretion of the party to evaluate both the activities of the community representative and the existence of grounds for depriving them of their representative mandate. It is shown that the legal grounds for recall, based on the relationship between the council member and the party on whose electoral list they were elected, essentially constitute a partisan imperative mandate by establishing legal obligations of the elected member to the party. The general wording of these grounds does not provide objective criteria for their assessment. Such a violation of the principle of legal certainty creates prerequisites for arbitrary party decisions regarding the early termination of a council member's powers. It magnifies the role of political parties in the functioning of local self-government and creates prerequisites for party intervention in council members' activities, thereby violating not only the status of a local council member as a representative of the community, but also the functioning of a local council and the autonomy of local self-government as a whole. It is argued that the conceptual and legal-technical shortcomings of the legislative regulation of the "recall of local council members by popular initiative", as well as the legal positions adopted by the Supreme Court, testify to the need to develop an appropriate doctrinal understanding of the proper role and place of political parties in the system of local self-government and, on this basis, to thoroughly review the regulation of the status of local council members, in particular, regarding the grounds, subjects, and procedures for their recall as a method of early termination of powers.

Keywords: member of a local council, political party, recall, authority, court legal positions, partisan imperative mandate, local self-government.

Анотація | Відкликання членів представницьких органів є однією з форм прямої демократії і вважається визначальним складником імперативного мандата депутата. У статті розглянуто законодавче регулювання відкликання депутатів місцевих рад, основним суб'єктів застосування якого є політична партія. Аналіз використовує судову практику останніх років. Предметом аналізу є спрощена процедура відкликання, яка реалізується двома послідовними партійними рішеннями - ініціативою місцевої організації з визначенням підстав для відкликання і остаточним рішенням вищого керівного органу партії. Показано, що обидва партійні рішення мають правовий зміст і не можуть вважатися внутрішньопартійними (корпоративними), оскільки регулюють відносини політичної партії і депутата місцевої ради, який є представником громади і своїх виборців, а не партійним функціонером. Остаточне рішення вищого керівного органу партії щодо відкликання, будучи загальнообов'язковим, повинно кваліфікуватися як владне рішення. Внаслідок цього політична партія в рамках правовідносин, пов'язаних із відкликанням депутата місцевої ради, є суб'єктом владних повноважень, наданих законом. Критикується правова позиція Верховного Суду, який, хоча і вказав на зобов'язальний характер партійного рішення про відкликання депутата, водночас визнав повну дискрецію партії оцінювати як діяльність представника громади, так і наявність підстав для позбавлення його представницького мандату. Показано, що встановлені законом підстави відкликання, засновані на взаємозв'язках депутата з партією, за виборчим списком якої він був обраний, по суті означають партійний імперативний мандат депутата, оскільки встановлюють юридичні зобов'язання обраного депутата перед партією. Загальне формулювання цих підстав не надає об'єктивних критеріїв для їх оцінки. Таке порушення принципу юридичної визначеності створює передумови для свавільних партійних рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата. Це гіперболізує роль політичних партій у функціонуванні місцевого самоврядування, створює передумови для втручання політичної партії у депутатську діяльність, порушуючи тим самим не лише статус депутата місцевої ради як представника територіальної

громади, але й порядок діяльності місцевої ради та автономію місцевого самоврядування громади в цілому. Стверджується, що концептуальні та юридико-технічні недоліки законодавчого регулювання «відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою», а також сформовані Верховним Судом правові позиції засвідчують необхідність розробки відповідного доктринального розуміння належної ролі і місця політичних партій у здійсненні місцевого самоврядування і на цій основі ґрунтовного перегляду нормативного регулювання статусу депутатів місцевих рад, зокрема, щодо підстав, суб'єктів та процедур їх відкликання як способу дострокового припинення повноважень.

Ключові слова: депутат місцевої ради, політична партія, відкликання, владні повноваження, правові позиції суду, партійний імперативний мандат, місцеве самоврядування.

Вступ. Попри певне обмеження функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану¹, протягом останніх років підвищилася активність політичних партій щодо відкликання депутатів місцевих рад із використанням інституту, який Закон «Про статус депутатів місцевих рад» у чинній редакції називає «відкликанням за народною ініціативою»². Хоча кожен окремих факт відкликання депутата місцевої ради становить переважно лише локальний суспільний інтерес, проте за останні роки кількість таких випадків зростає, що зумовило збільшення кількості судових справ щодо розгляду спорів про відкликання депутатів, зокрема й Верховним Судом як судом касаційної інстанції.

Поширення практики застосування чинного інституту відкликання депутатів місцевих рад спонукає до прискіпливого аналізу як його правової природи та нормативного регулювання, так і правових позицій, сформованих Верховним Судом під час розгляду цієї категорії справ.

Зазначимо, що проблеми інституту відкликання депутатів місцевих рад та пов'язана з ними природа представницького мандата депутатів останнім часом не привертають значної уваги вітчизняних науковців; серед небагатьох праць слід відзначити дослідження В. Кравченка та Т. Лебідь³. Наслідком є недостатня усталеність доктринального розуміння цих правових явищ, що відображається в нормативному регулюванні та судовій практиці, які потребують критичного правового аналізу.

1. Доктринальне розуміння та нормативне регулювання відкликання депутатів місцевих рад

Відкликання виборних осіб на всіх рівнях народного представництва - національному, регіональному чи місцевому - у доктрині конституційного права розглядається (поряд із референдумом та народною законодавчою ініціативою) як форма прямої демократії⁴, тобто безпосередньої реалізації влади народу громадянами-виборцями.

¹ Див., наприклад: Kliuchkovskiy Yu., Venher V. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego. Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. WSPiA Monografie nr. 42. Rzeszów: WSPiA, 2023. S. 32-66. URL: <https://wspia.eu/pl/wydawnictwo/publikacje-elektroniczne/wpływ-wojny-na-system-sprawowania-władzy-refleksje-w-kontekście-zbrojnej-agresji-federacji-rosyjskiej-na-ukrainę>; Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 37-46. URL: doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2; Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право України. 2024. № 6. С. 61-76; URL: doi.org/10.33498/louu-2024-06-061.

² Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV (у редакції від 30 березня 2021 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

³ Кравченко В.В., Лебідь Т.І. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку статусу депутатів місцевих рад. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 51. С. 30-36. URL: doi.org/10.32841/2307-1745.2021.51.6.

⁴ Див., наприклад: Altman D. Direct Democracy Worldwide. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010. 248 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/288427223_Direct_Democracy_Worldwide; Cronin T.E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge: Harvard University Press, 1989. xiv, 289 p. Див. також: Venice Commission. Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils (CDL-AD(2007)018), para. 3. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)018-e).

Венеційська комісія визначає відкликання виборного представника як повноваження виборців шляхом загального голосування ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень (мандата) свого представника⁵. Завдяки суб'єкту цього повноваження - електорату - та владному (зобов'язальному) характеру відповідного рішення цей спосіб впливу на кадровий склад органів влади віднесено до форм безпосереднього народовладдя. Зауважимо, що Венеційська комісія визнала класичний інститут відкликання виборцями члена місцевого представницького органу припустимим у межах європейської доктрини демократії⁶, на відміну від неприпустимості відкликання члена парламенту.

Доктрина конституційного права вважає інститут відкликання однією з характеристик *імперативного представницького мандата*, за якого у представника (депутата чи іншої виборної посадової особи) існують юридичні зобов'язання перед виборцями, а порушення цих зобов'язань має наслідком дострокове припинення його мандата за владним рішенням виборців. Отже, припинення повноважень депутата в результаті його відкликання набуває форми *конституційно-правової санкції* за порушення зобов'язань перед своїми виборцями. Наголосимо на поєднанні двох складників цього інституту, що підлягають нормативному регулюванню: чітко визначених *підстав* для застосування такої санкції та *процедури* її реалізації (процедури відкликання).

Щодо природи мандата членів місцевих представницьких органів як доктрина⁷, так і практика низки держав⁸ допускають, що депутати місцевих рад можуть мати імперативний (стосовно жителів своїх громад) мандат. Така позиція пов'язується з природою місцевого самоврядування як конституційного права жителів громади вирішувати питання місцевого значення, зокрема в частині представництва громади в органах місцевого самоврядування (статті 140, 141 Конституції України). Відповідно до традиційних уявлень про імперативний мандат Закон «Про статус депутатів місцевих рад», прийнятий у 2002 році, у первинній редакції передбачав юридичні зв'язки обраного депутата зі своїми виборцями⁹ (регулярне звітування, доручення виборців) та класичну процедуру відкликання депутата місцевої ради шляхом таємного голосування виборців відповідного виборчого округу (розділ V зазначеного Закону в редакції 2002 року).

Застосування в Україні на місцевих виборах, починаючи з 2004 року, пропорційних виборчих систем спричинило запровадження щодо депутатів місцевих рад *партійного імперативного мандата* шляхом встановлення окремої процедури відкликання (без звернення до виборців). У зв'язку з цим вищому керівному органу політичної партії надавалося повноваження ухвалювати рішення про «відкликання та дострокове припинення повноважень» відповідного депутата; такі зміни були внесені до статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» у 2007 році¹⁰. Відповідно до цього припису, зазначені рішення мали імперативний характер: повноваження депутата місцевої ради вважалися припиненими достроково з моменту ухвалення рішення вищим керівним органом партії. Зауважимо, що при цьому залишалася незмінною встановлена Законом процедура відкликання депутатів місцевих рад *виборцями*, що означало збереження поряд із новим *партійним* імперативним мандатом також класичного мандата, імперативного щодо виборців.

Запровадження партійного механізму відкликання депутатів місцевих рад різко критикувала Венеційська комісія. Зокрема, Комісія вказала, що *партійний імперативний мандат* депутата

⁵ Venice Commission. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives (CDL-AD(2019)011rev), paras. 15, 71. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).

⁶ Ibid., para. 72.

⁷ Короткий огляд позицій вітчизняних науковців щодо природи мандата депутатів місцевих рад див.: Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіте, 2018. С. 150-153.

⁸ Див.: Venice Commission. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives (CDL-AD(2019)011rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).

⁹ Чинне на той час законодавство про місцеві вибори встановлювало мажоритарну виборчу систему; див.: Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 № 14/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>.

¹⁰ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад. Закон України від 12.01.2007 № 602-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-16>.

несумісний із традиційною і загальноприйнятою доктриною представницької демократії та загально порушує вимоги принципу верховенства права¹¹. Значною мірою під впливом цієї критики зазначені положення були скасовані прикінцевими положеннями Закону про місцеві вибори 2010 року¹².

Проте через кілька років партійне відкликання депутатів місцевих рад було відновлено шляхом внесення чергових змін до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» прикінцевими та перехідними положеннями Закону «Про місцеві вибори» 2015 року¹³. У 2020 році регулювання було доповнене альтернативною (скороченою, без збирання підписів виборців) процедурою відкликання¹⁴. Водночас було вперше запроваджено аналогічні процедури партійного відкликання (і тим самим партійний імперативний мандат) для сільських, селищних, міських голів; особливості цієї процедури визначено відповідними положеннями статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁵. Редакція процедур відкликання 2020 року є чинною і сьогодні. Зауважимо, що відкликання депутатів шляхом таємного голосування жителів відповідної громади (а отже, мандат депутата, імперативний стосовно виборців) відновлено не було.

Після місцевих виборів 2020 року почастишали випадки застосування скороченої процедури відкликання «за народною ініціативою», встановленої розділом V Закону «Про статус депутатів місцевих рад» у редакції 2020 року, що спричинило відповідні юридичні спори. Судова практика розгляду таких спорів формувалася поступово і досить суперечливо. Завдяки правовим позиціям Верховного Суду, якими тлумачилися приписи Закону щодо низки конкретних проблем, натеper ця практика набула достатньої послідовності, хоча з доктринального погляду вона не є безспірною і потребує уважного й детального розгляду.

2. Правова природа рішення місцевої організації політичної партії про ініціювання відкликання депутатів

Нині чинна процедура відкликання депутатів місцевих рад у її скороченому варіанті передбачає послідовність двох етапів.

На першому етапі розглядається *ініціатива* відкликання депутата. Рішення про офіційне внесення пропозиції щодо відкликання ухвалює місцева організація політичної партії, яка висувала цього депутата кандидатом на виборах. Частина восьма статті 39 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює, що таке рішення ухвалюється на конференції (зборах) цієї організації, яка проводиться в порядку, визначеному статутом політичної партії, щонайменше двома третинами голосів присутніх делегатів конференції (учасників зборів).

Питання функціонування партійних організацій, зокрема кількість голосів, необхідних для ухвалення рішення партійними органами, регулюються статутом партії. Вимога щодо ухвалення рішення двома третинами голосів присутніх на конференції чи зборах, встановлена цитованою нормою Закону, є винятковим випадком «втручання» законодавця в порядок діяльності самоврядної організації, якою є політична партія. Підставою такого втручання законодавця слід визнати те, що предметом рішення є здійснення чи припинення представницького мандата депутата органу місцевого самоврядування, тобто органу публічної влади. Тим самим засвідчується особливий характер такого питання, яке має значення, «зовнішнє» щодо партії, тобто таке, що перебуває поза межами внутрішньоорганізаційної діяльності політичної партії.

¹¹ Venice Commission. Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils (CDL-AD(2007)018), paras. 20-23. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)018-e).

¹² Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

¹³ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

¹⁴ Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>. Хоча скорочена процедура повністю виключає виборців громади із процесу відкликання «за народною ініціативою», відмінності між повною та скороченою процедурою не мають істотного значення для цілей цього дослідження.

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (у редакції від 31.10.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Ухваленню рішення партійною організацією щодо такого суспільно важливого питання передує обговорення відповідних обставин на конференції чи зборах, зокрема стосовно наявності чи відсутності *підстав* для застосування цього крайнього заходу впливу, вичерпний перелік яких встановлено статтею 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад». Природною є вимога, щоб таке рішення було *мотивованим*, тобто містило посилання на визначені Законом підстави та їх обґрунтування відповідними фактами. За відсутності належного обґрунтування рішення про ініціювання відкликання депутата має оцінюватися як свавільне та безпідставне.

На другому етапі процедури пропозиція, сформульована в рішенні місцевої організації і передана політичній партії територіальною виборчою комісією відповідно до статті 39 зазначеного Закону, розглядається *вищим керівним органом* партії. Саме на цьому етапі ухвалюється остаточне рішення, що має юридичні наслідки: вищий керівний орган партії *розглядає* ініціативу (зафіксовану у протоколі засідання конференції чи зборів) місцевої організації та за підсумками розгляду *ухвалює власне рішення* «про відкликання такого депутата за народною ініціативою або про відмову в задоволенні цієї пропозиції». Останнє формулювання тлумачиться як надання повної дискреції вищому керівному органу партії.

Проблема дискреції стосовно змісту цього владного рішення розглянуто нижче. Тут звернемо увагу на те, що встановлена двоетапність ухвалення рішення про відкликання депутата зумовила появу різних позицій щодо того, що саме - рішення конференції (зборів) місцевої організації, рішення керівного органу партії чи обидва рішення в сукупності - може бути предметом оскарження в судовому порядку.

Аналіз судової практики за останні декілька років дає змогу виокремити дві крайні тенденції щодо правової оцінки можливостей оскарження цих рішень. З одного боку, позивачі (депутати, позбавлені мандата) часто вважали, що незалежному судовому оскарженню підлягають рішення, ухвалені на обох етапах процедури відкликання, - і місцевою партійною організацією, і вищим керівним органом партії - як такі, що порушують права особи, обраної депутатом. З іншого боку, відповідачі (політичні партії) стверджували, що обидва рішення взагалі не належать до юрисдикції судів, оскільки є внутрішньопартійними рішеннями, які належать до сфери виключної компетенції політичних партій.

Верховний Суд (на рівні Касаційного адміністративного суду) виробив послідовну позицію щодо цього питання, вказавши на необхідність диференційованої оцінки правової природи партійних рішень різного рівня в цій ситуації.

Зокрема, розглядаючи справу № 500/3175/22, Верховний Суд зауважив, що рішення місцевої організації політичної партії про внесення пропозиції вищому керівному органу щодо відкликання депутата саме собою не зумовлює його відкликання, оскільки лише за результатами розгляду такої пропозиції вищий керівний орган політичної партії вирішує, чи відкликати депутата, чи відмовити в задоволенні цієї пропозиції. Водночас Суд підтримав позицію, що таке попереднє рішення місцевої організації належить до внутрішньоорганізаційної діяльності політичної партії та є її виключною компетенцією, а отже, на підставі пункту 4 частини другої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України¹⁶ (далі - КАС України), взагалі не підлягає судовому контролю¹⁷.

З висновком про неможливість *окремого* судового оскарження рішення місцевої організації партії щодо ініціювання відкликання депутата слід погодитися. Таке рішення лише ініціює процедуру відкликання, має попередній характер, не є остаточним, а тому не створює правових наслідків для депутата, стосовно якого воно ухвалене.

Однак кваліфікацію такого рішення місцевої організації партії як внутрішньоорганізаційного для політичної партії вважаємо помилковою; відтак, помилковим є і висновок про відсутність у суду повноважень розглядати таке рішення загалом. Той факт, що подібне рішення адресоване

¹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції від 01.01.2026). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

¹⁷ Постанова Верховного Суду від 12.10.2023 у справі № 500/3175/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114137622>. Ця позиція неодноразово застосовувалася пізніше в інших справах; див., зокрема: Постанова Верховного Суду від 01.08.2025 у справі № 380/4165/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129257524>.

вищому керівному органу партії, не може бути визначальним для такої оцінки. Депутат місцевої ради, хоч і обраний за виборчим списком партії, не є посадовою особою партії; з огляду на його статус члена представницького органу місцевого самоврядування, який представляє в раді не партію, а громаду та своїх виборців (статті 2, 3 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»), його правовідносини з політичною партією є «зовнішніми», а не внутрішньопартійними (корпоративними). Тому зазначене рішення місцевої організації партії має *правове* навантаження, оскільки встановлює в конкретній ситуації наявність підстав для відкликання, визначених законом, а не статутом партії, та аргументує їх конкретними фактами. Саме ці підстави визначають обґрунтованість рішення вищого керівного органу партії. Таким чином, рішення місцевої організації, у якому вони викладені, має юридичне значення і мало бути предметом судового аналізу під час розгляду спору щодо остаточного рішення вищого керівного органу партії.

3. Керівний партійний орган, уповноважений ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад

Відповідно до частини сьомої статті 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», пропозицію щодо відкликання депутата місцевої ради за ініціативою місцевої партійної організації розглядає «вищий керівний орган політичної партії», уповноважений Законом ухвалювати рішення про відкликання такого депутата або про відмову в задоволенні цієї пропозиції.

Система керівних органів політичної партії як самоврядного об'єднання громадян не регулюється Законом «Про політичні партії в Україні», через що партійний орган зі статусом «вищого керівного» законодавчо не визначений. Стаття 8 зазначеного Закону відносить до завдань статуту партії (внутрішнього нормативного акта корпоративної природи) встановлення «переліку статутних органів політичної партії, порядку їх утворення, їхніх повноважень і терміну цих повноважень»¹⁸. При цьому діє презумпція, що до повноважень з'їзду партії як безумовно вищого органу належить вирішення будь-якого питання функціонування партії, тоді як обсяг повноважень інших органів визначається статутом партії.

Цілком природно було б вважати, що повноваження щодо відкликання депутатів належать з'їздові партії як найвищому з усіх її керівних органів, заснованій на демократичних засадах. Проте статuti деяких партій надають статус *вищого керівного органу* й іншому керівному органу, сформованому з'їздом (політичній раді, президії, центральному комітетові чи центральному провові).

Розглянемо як приклади положення статутів деяких політичних партій, що передбачають дещо відмінні партійні органи, уповноважені ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад.

Статут політичної партії «Європейська солідарність» визначає вищим керівним органом партії її з'їзд (пункт 6.1.1 статуту); хоча згідно з пунктом 6.2.1 статуту Центральна рада партії «керує діяльністю партії» у період між з'їздами, статусу «вищого керівного органу» вона не має¹⁹. З цим узгоджується те, що повноваження ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад прямо віднесені до компетенції з'їзду (пункт 6.1.9 статуту), тоді як серед повноважень Центральної ради воно не згадується.

Схоже регулювання містить статут політичної партії «Голос», який визначає єдиний «вищий керівний орган» - з'їзд партії (пункт 6.1 статуту); Політична рада партії, що здійснює керівництво у період між з'їздами, не визначена як «вищий керівний орган» (пункт 7.1 статуту)²⁰. Хоча повноваження ухвалювати рішення не віднесені статутом прямо до сфери компетенції жодного із цих органів, презумпція щодо того, що з'їзд партії повноважний вирішувати всі питання партійного

¹⁸ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III (в редакції від 19.12.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

¹⁹ Статут Політичної партії «Європейська солідарність» (нова редакція). URL: <https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2024/03/statut.pdf>.

²⁰ Статут Політичної партії «Голос». URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/statut/%20Політичної%20Партії%20ГОЛОС%20нова%20редакція-фінал%20-%20clear%20version.pdf>.

життя, у поєднанні із законодавчою вказівкою щодо цього повноваження дає змогу дійти висновку, що воно має належати лише з'їздові партії.

Дещо інший спосіб розв'язання проблеми вищих керівних органів партії пропонує статут політичної партії «Слуга народу». Відповідно до пункту 5.3 статуту, вищими керівними органами партії є з'їзд партії, Політична рада партії, Національна рада громад, а також голова партії²¹. Хоча пункт 6.8 статуту відносить до повноважень з'їзду «вирішення будь-яких питань діяльності партії», повноваження ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад статут прямо надає Політичній раді партії із запровадженням додаткового проміжного (попереднього) рішення Національної ради громад (пункти 7.13.17, 8.14.9 статуту).

Стаття 5 статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»» відносить до вищих керівних органів з'їзд партії та Політичну раду партії; водночас пункт 5.2 статуту визначає Політичну раду як «вищий керівний орган у період між з'їздами партії»²². Повноваження ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад статут надає обом вищим керівним органам (пункти 5.1.4 та 5.2.3 статуту).

Статут політичної партії «Українська Галицька партія», яка останнім часом активно відкликала депутатів, також визначає «вищими керівними органами» як з'їзд партії (пункт 8.2 статуту), так і Політичну раду як вищий керівний орган «у період між з'їздами»²³. Однак статут не надає явно жодному із цих органів повноважень ухвалювати рішення про відкликання депутатів місцевих рад; на підставі згаданої вище презумпції слід вважати, що це повноваження належить лише з'їздові партії.

Аналіз статутів усіх політичних партій, які протягом останніх років здійснювали відкликання депутатів місцевих рад, виходить за межі цього дослідження. Розглянуті ілюстративні приклади різноманітності способів статутного уповноваження на ухвалення рішення про відкликання депутата демонструють, що чинне законодавче визначення партійного органу, уповноваженого на такі рішення, є недостатнім: для встановлення того, чи є партійний орган, який ухвалює таке рішення, «вищим керівним», доводиться враховувати статутне регулювання конкретної партії. На практиці це призводить до ситуацій, коли припинення повноважень депутата місцевої ради відбувається за рішенням органу, що складається з невеликої кількості членів, жоден з яких не має стосунку до відповідної територіальної громади²⁴, а отже, не уповноважений брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в цій громаді.

Як уже зазначалося, правовідносини між депутатом місцевої ради та політичною партією, яка його висувала, мають «зовнішній» (а не внутрішньопартійний) характер. Зауважимо, що в таких правовідносинах орган партії не має власної правосуб'єктності (йому належить суб'єктність у внутрішньопартійних, корпоративних відносинах), а здійснює лише представництво партії як цілісного суб'єкта в зовнішніх правовідносинах. Звідси випливає, що *суб'єктом ухвалення рішення про відкликання депутата слід визнати політичну партію*, тоді як визначення партійного органу, який може ухвалювати таке рішення, слід відносити до *процедури* розгляду партією відповідного питання, яка значною мірою (хоча й не повністю) врегульована Законом. Таким чином, правова природа відносин, що складаються під час відкликання депутатів місцевих рад «за народною ініціативою», та її законодавче регулювання зумовлюють те, що в судових спорах щодо відкликання депутатів відповідачами виступають *політичні партії*, від імені яких рішення про відкликання ухвалюють їхні вищі керівні органи.

²¹ Статут Політичної партії «Слуга народу» (нова редакція). URL: <https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2021/03/Statut.pdf>.

²² Статут Політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»». URL: <https://ba.org.ua/statut>.

²³ Статут Політичної партії «Українська Галицька Партія» (нова редакція). URL: <https://uhp.org.ua/storage/2019/06/Statut-UGP-nova-redaktsiya-2018.pdf>.

²⁴ Як було встановлено судом апеляційної інстанції, рішення про відкликання депутата Броварської міської ради політичною партією «Команда Ігоря Сапожко - «Єдність»» було прийнято на засіданні Політичної ради партії за присутності 3 із 5 членів цього органу. Див.: Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 16.09.2024 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121639924>.

4. Правова природа рішення політичної партії про відкликання депутата місцевої ради

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи щодо відносин, які згідно із законом, статутом (положенням) політичної партії (як об'єднання громадян) віднесені до її внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Цей припис, орієнтований на захист свободи внутрішньопартійного життя від втручання держави та інших суб'єктів (принцип автономії політичних партій), є підставою для відмови суду в розгляді спорів щодо рішень партійних органів. Зазначене положення використовувалося деякими адміністративними судами для відмови в розгляді позовів стосовно відкликання депутатів місцевих рад на підставі кваліфікації цих спорів як таких, що стосуються «внутрішньої діяльності або виключної компетенції політичної партії», а отже, не підлягають судовому розгляду²⁵. Це змушує уважніше розглянути правову природу таких рішень.

Очевидно, що така позиція судів ґрунтується на неповному прочитанні цитованого законодавчого положення з ігноруванням посилання на пункт 10 частини першої цієї ж статті, оскільки зазначені в цьому пункті спори (зокрема, щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування) є важливим винятком, який охоплює не лише спори щодо відкликання депутатів, а й, з-поміж іншого, усі виборчі спори за участю партій. На цю помилку вказав Верховний Суд, зобов'язуючи суди попередніх інстанцій розглядати такі справи по суті²⁶.

Зауважимо, що така аргументація, хоча й цілком обґрунтована, має надто вузький характер. Ширша аргументація мала б спиратися на твердження Верховного Суду про те, що «з ухваленням вищим керівним органом політичної партії рішення про відкликання депутата місцевої ради, обраного шляхом висування місцевою організацією політичної партії, його повноваження припиняються достроково, і закон не вимагає ухвалення з цього приводу інших рішень, зокрема місцевою радою чи територіальною виборчою комісією»²⁷. В іншому рішенні Суд прямо вказав на *зобов'язальний характер* такого партійного рішення, яке потребує для свого виконання обов'язкових дій територіальної виборчої комісії (суб'єкта владних повноважень), за змістом чітко визначених законом, - визнання обраним наступного за черговістю кандидата в депутати від місцевої організації політичної партії²⁸.

Отже, рішення політичної партії про відкликання депутата місцевої ради, ухвалене від її імені вищим керівним органом партії, не потребує підтвердження будь-яким іншим органом і, відповідно, є остаточним (імперативним). Це засвідчує *владний характер* такого рішення, а отже, й *наявність у політичній партії владних повноважень* у межах правовідносин щодо відкликання депутата. Водночас як публічний, так і розпорядчий (управлінський) характер цих повноважень, пов'язаних із функціонуванням органів місцевого самоврядування, є безсумнівним. Звідси випливає, що в правовідносинах, пов'язаних із відкликанням депутатів місцевих рад, політична партія виступає як *суб'єкт публічно-владних повноважень* відповідно до пункту 7 частини першої статті 4 КАС України - як «інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства».

З іншого боку, слід також урахувати, що спори стосовно формування складу державних органів та органів місцевого самоврядування, обрання, призначення чи звільнення їхніх посадових

²⁵ Див., наприклад: Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 21.06.2023 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111724824>.

²⁶ Постанова Верховного Суду від 02.11.2023 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114660872>. У цьому рішенні Верховний Суд послався на аналогічний висновок, сформульований у більш ранній постанові Верховного Суду щодо спору про відкликання депутата місцевої ради із застосуванням загальної (а не скороченої) процедури відкликання політичною партією; див.: Постанова Верховного Суду від 29.12.2020 у справі № 819/151/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93879457>.

²⁷ Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342967>.

²⁸ Постанова Верховного Суду від 21.12.2023 у справі № 560/5385/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839516>. Зазначимо, що хоча у цій справі політична партія оскаржила порушення її права відкликати депутатів, спір у цій справі мав ознаки компетенційного: по суті оскаржувалося втручання суб'єкта владних повноважень (територіальної виборчої комісії) у сферу владної компетенції іншого суб'єкта - політичної партії. Розуміння цього повноваження партії як права сприяє визнанню повної дискреції партії щодо відкликання депутата.

осіб, зазначені в пункті 10 частини першої статті 19 КАС України, безпосередньо стосуються реалізації прав громадян, закріплених у статті 38 Конституції України. Зокрема, депутат під час виконання своїх повноважень реалізує конституційне право на участь у здійсненні місцевого самоврядування через власне пасивне виборче право. Тому дострокове припинення повноважень депутата шляхом відкликання є обмеженням права громадянина, що підлягає оскарженню згідно зі статтею 55 Конституції України. Захист цього права від порушень із боку суб'єктів владних повноважень належить до завдань адміністративного судочинства відповідно до частини першої статті 2 КАС України.

5. Підстави відкликання депутата місцевої ради

Відкликання депутата місцевої ради, що має наслідком дострокове припинення його представницького мандата, а отже, й обмеження права бути обраним, закріпленого у статті 38 Конституції України, не може бути безпідставним чи свавільним. Підстави для застосування до депутата цього радикального заходу - як форми конституційно-правової відповідальності - визначені в пунктах 1-5 статті 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції та законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі, визначених статтею 10 цього Закону;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано²⁹;

4) невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними;

5) невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції.

Чотири з перелічених підстав є достатньо чіткими, і їхній зміст не викликає сумнівів. Водночас підстава, зазначена в пункті 3, викладена надто узагальнено та нечітко; вона має оціночний характер і не містить критеріїв, які б дали змогу встановити, про яку саме практичну діяльність депутата йдеться та в яких аспектах вона може не відповідати «основним принципам і положенням» передвиборної програми місцевої організації партії чи загальній програмі політичної партії. Така нечіткість і, по суті, юридична невизначеність створюють умови для довільного оцінювання діяльності депутата політичною партією і, як наслідок, свавільного припинення його мандата через відкликання³⁰. Саме ця підстава (часто поряд з іншими) з досить різними тлумаченнями її змісту неодноразово фігурує у спорах, які розглядають суди.

Оцінюючи ці положення Закону, Верховний Суд зазначив, що «підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою чітко визначені статтею 37 цього Закону, і ці підстави є вичерпними. Відкликання може бути здійснене тільки в межах цих передбачених законом

²⁹ На жаль, після внесення у 2020 році до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» змінених положень про відкликання депутатів «за народною ініціативою» (а по суті - політичною партією) у тексті Закону з'явилися деякі юридично некоректні формулювання. Одним із прикладів є вжиття тут фрази «місцева організація партії, від якої обрано депутата» (див. також частини першу та дев'яту статті 38, частину п'яту статті 41). Це формулювання гіперболізує роль політичних партій у виборах і в правовому відношенні суперечить самій ідеї демократичних виборів, на яких виборці обирають своїх представників до виборних органів влади. З правової точки зору роль політичної партії у виборах депутатів обмежується висуванням кандидатів та їх підтримкою під час виборчого процесу. Хоча політичні зв'язки обраного депутата і партії, яка його висувала під час виборів, зберігаються після виборів, юридично депутат місцевої ради обраний від виборців своєї територіальної громади і діє у її, а не партійних інтересах (стаття 141 Конституції, стаття 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Зауважимо, що пункт 5 статті 37 Закону містить коректне формулювання: «місцева організація партії, за виборчим списком якої обраний» депутат.

³⁰ На недостатню чіткість визначення цієї підстави, а також на можливу втрату актуальності положень передвиборної програми місцевої організації партії протягом п'ятирічної каденції ради вказують В. Кравченко та Т. Лебідь; див.: Кравченко В.В., Лебідь Т.І. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку статусу депутатів місцевих рад. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 51. С. 34. URL: doi.org/10.32841/2307-1745.2021.51.6.

підстав»³¹. Таке розуміння законодавчого регулювання мало б передбачати дослідження дотримання цих підстав у конкретних справах щодо відкликання депутатів.

Проте Верховний Суд сформував іншу правову позицію, згідно з якою суд не має оцінювати дотримання підстав відкликання депутата. Найповніше цю позицію викладено в постанові від 20.02.2025 у справі щодо відкликання депутата Броварської міської ради партією «Команда Ігоря Сапожжа - «Єдність»»³². Під час розгляду цієї справи Суд дійшов висновку, що політичні партії мають *виключне право* вирішувати питання про відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою. Водночас оцінка змісту такого рішення, зокрема його обґрунтованості з погляду політичної доцільності чи відповідності діяльності депутата «внутрішнім вимогам політичної партії»³³, є виключною компетенцією вищого керівного органу партії. Відповідно, суд не повинен підміняти собою керівний орган політичної партії, втручаючись у питання обґрунтованості відкликання депутата за народною ініціативою та оцінюючи мотиви такого рішення; він має зосередитися лише на перевірці дотримання встановленої законодавством процедури ухвалення відповідного рішення уповноваженими органами. Ця позиція, що ґрунтується на визнанні повної та непідконтрольної дискреції політичної партії в оцінюванні діяльності депутата і, як наслідок, у достроковому припиненні його повноважень, неодноразово дублювалася в низці судових рішень у подібних справах.

Однак із такою позицією Суду не можна погодитися. У ній, зокрема, не враховано, що в правовідносинах щодо відкликання депутата політична партія виступає як *суб'єктом публічно-владних повноважень*. Як відомо, принцип верховенства права передбачає *обмеження дискреції суб'єктів владних повноважень*³⁴, виступаючи запобіжником від владної сваволі та зловживання повноваженнями.

Вимога щодо обмеження дискреційних повноважень владних суб'єктів та судової оцінки дотримання встановлених меж дискреції є загальновизнаною.

Зокрема, Європейський суд з прав людини наголошував, що свавільне втручання у права, захищені Конвенцією (до яких належить і пасивне виборче право), суперечило б верховенству права - одному з основних принципів демократичного суспільства, закріпленому в Конвенції. Це зумовлено тим, що юридична дискреція, надана уповноваженим органам у формі необмеженої влади, створює ризики свавілля. Отже, закон повинен із достатньою чіткістю визначати як *обсяг* будь-якої дискреції, наданої компетентним органам, так і *спосіб* її здійснення³⁵.

Венеційська комісія зазначила: «Хоча дискреційні повноваження необхідні для виконання владою певних завдань у сучасних складних суспільствах, вони не повинні здійснюватися свавільним способом. Таке здійснення повноважень уможливує ухвалення істотно несправедливих, необґрунтованих, таких, що суперечать здоровому глуздові, або деспотичних рішень, що є несумісним із принципом верховенства права»; тому «закон повинен вказати обсяг будь-якої дискреції та спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, щоб надати індивідові належний захист від сваволі»³⁶. Крім того, Комісія ствердила: «будь-яка дискреційна влада повинна бути під контролем суду чи іншого незалежного органу»³⁷; ця вимога поширюється також на випадки здійснення недержавними суб'єктами владних повноважень, делегованих законом: «коли публічні функції виконуються

³¹ Постанова Верховного Суду від 01.08.2025 у справі № 380/4165/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129257524>.

³² Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342967>.

³³ Твердження про внутрішньопартійну природу вимог політичної партії щодо депутатів, які були висунуті під час виборів цією партією, означає по суті визнання депутата місцевої ради партійним функціонером. Це ще один приклад гіперболізації ролі політичних партій у правовідносинах здійснення місцевого самоврядування.

³⁴ Загальна теорія права: за ред. М.І. Козюбри. Київ: Вайте, 2016. С. 367-368; Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна: збірник наук. статей; гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 303-305.

³⁵ European Court of Human Rights. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria. Judgment of 26 October 2000, para. 84. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921>.

³⁶ Venice Commission. Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev), paras. 52, 45. URL: <https://rm.coe.int/1680700a61>.

³⁷ Venice Commission. The Update Rule of Law Checklist (CDL-AD(2025)002), para. 71. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)002-e).

приватними суб'єктами, повинні бути встановлені такі самі запобіжні заходи проти зловживання владою, як і щодо публічних органів влади»³⁸.

Свою позицію щодо обмеження дискреційних повноважень неодноразово висловлював Конституційний Суд України, який, зокрема, наголосив: «...принцип юридичної визначеності... не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними»³⁹. В іншому рішенні Суд зазначив: «...згідно з вимогами принципу правовладдя для захисту учасників суспільних відносин від свавільних рішень та дій органів публічної влади приписами права має бути чітко та зрозуміло визначено обсяг будь-якого з дискреційних повноважень, наданого цим органам»⁴⁰. Варто зауважити, що ще у 2008 році, розглядаючи питання конституційності імперативного мандата депутатів місцевих рад, Конституційний Суд України визнав неконституційним положення про повноваження партії «на свій розсуд визначати підстави для відкликання депутата відповідної ради», вбачаючи в цьому дозвіл на надмірну дискрецію⁴¹.

Верховний Суд також сформував правову позицію стосовно обмеженості дискреційних повноважень. Зокрема, об'єднана палата Касаційного адміністративного суду зазначила, що «дискреція не є довільною, вона завжди здійснюється відповідно до закону (права)... Зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень»⁴². Конкретизуючи це загальне твердження, Верховний Суд вказав: «Адміністративний суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим частиною другою статті 2 КАС України критеріям, не втручається у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень *поза межами перевірки за названими критеріями*. Завдання адміністративного судочинства полягає... в гарантуванні дотримання вимог права»⁴³.

Формально така вимога стосується органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; однак за своєю суттю та природою владних повноважень вимога обмеження дискреції природно поширюється на будь-які прояви публічної влади та на будь-яких суб'єктів під час здійснення ними владних функцій. Таким чином, у межах аналізованих правовідносин принцип обмеження дискреційних повноважень як складник фундаментальної вимоги верховенства права, якою керується адміністративний суд згідно зі статтею 6 КАС України, має бути застосований і до публічно-владних рішень політичної партії, зокрема щодо відкликання депутатів.

Звертаючись до критеріїв статті 2 КАС України, наголосимо на вимогах, закріплених у пунктах 1 та 3 частини другої цієї статті. Застосовані до владного рішення політичної партії, ці критерії вимагають, щоб таке рішення ухвалювалося *на підставі, встановленій законом, а також обґрунтовано*, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення. Як випливає з цитованої вище правової позиції об'єднаної палати, суд мав би перевіряти як дотримання встановлених законом підстав для ухвалення такого рішення, так і те, чи були ці підстави розглянуті й належно обґрунтовані відповідними фактами; результат такої перевірки має бути відображений у судовому рішенні.

Цитована правова позиція Верховного Суду, що ґрунтується на визнанні повної дискреції партії та полягає у відмові суду розглядати підстави й обґрунтованість рішень про відкликання

³⁸ Ibid., para. 65.

³⁹ Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 № 7-р/2018; абзац другий пункту 2.3 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18>.

⁴⁰ Рішення Конституційного Суду України (Другий Сенат) від 18.12.2024 № 11-р(II)/2024; абзац третій пункту 5.5 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-24>.

⁴¹ Рішення Конституційного Суду України від 27.05.2008 № 11-рп/2008; пункт 5 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v%20v011p710-08>. Зазначимо, що у цьому рішенні Конституційний Суд України з формальних підстав відмовився надати оцінку законодавчим положенням про партійний імперативний мандат в цілому.

⁴² Постанова Верховного Суду від 24.12.2021 у справі № 826/13522/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94237211>.

⁴³ Ibid.

депутатів, не враховує владний характер таких рішень, які безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав громадян. Отже, вона ігнорує статус партії як суб'єкта владних повноважень у цих відносинах, а тому системно не передбачає застосування при розгляді таких рішень критеріїв, визначених частиною другою статті 2 КАС України. Такою позицією пояснюється відсутність у більшості постанов Верховного Суду в цій категорії справ посилок на конкретні підстави, що лягли в основу рішень про відкликання депутатів.

Однак аналіз окремих випадків опису таких підстав у судових рішеннях засвідчує, що в оскаржуваних партійних рішеннях цих критеріїв дотримуються далеко не завжди.

Так, у справі щодо відкликання депутатки Здолбунівської міської ради політичною партією «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» суд апеляційної інстанції з'ясував, що «питання про відкликання позивачки як депутата ініційоване з причин її ухилення від позицій, прописаних у передвиборчій програмі партії, а також через систематичні порушення Положення про депутатську фракцію політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Зокрема, це виявлялося в несолідарному голосуванні попри ухвалені фракцією рішення, у публічному висловленні на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій думок, які кардинально суперечать партійним рішенням, у невиконанні передбачених статтею 16 Закону України № 93-IV зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити з ними зустрічі у встановлений законом спосіб, а також у відсутності конструктивної комунікації між позивачкою та іншими членами фракції»⁴⁴.

Об'єктивний аналіз засвідчує, що кожна із зазначених позицій викликає сумніви щодо відповідності критеріям частини другої статті 2 КАС України. Наприклад, твердження про «ухилення від позицій передвиборної програми партії» є надто загальним і невизначеним; воно мало б бути конкретизоване із зазначенням відповідних положень програми та дій депутата, що їм суперечать. Невиконання обов'язку проводити зустрічі з виборцями мало б бути підтверджене належними доказами, без яких твердження про недотримання депутатом вимог Закону є голослівним. Крім того, такий закид варто розглядати в контексті загальної ситуації 2021-2022 років, коли спочатку діяв карантин у зв'язку з пандемією COVID-19, а згодом було запроваджено воєнний стан через російську агресію, а отже, можливості для проведення публічних зустрічей могли бути відсутніми. А «відсутність конструктивної комунікації» з членами фракції може мати лише етичне, а не юридичне значення.

Особливу увагу суду мали б привернути дві заявлені партією підстави відкликання: публічне висловлення депутатом на пленарних засіданнях і засіданнях постійних комісій думок, які «суперечили партійним рішенням», а також «несолідарне голосування» депутата. Обидві підстави можуть вважатися порушенням загальновизнаного принципу юридичної невідповідальності (індемнітету) члена представницького органу - однієї з основних гарантій депутатської діяльності.

Першу з цих позицій можна розглядати насамперед як обмеження конституційної свободи вираження поглядів, оскільки будь-які висловлювання, що не суперечать частині третій статті 34 Конституції України, не можуть бути підставою для юридичної відповідальності. Більше того, частина четверта статті 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає депутатський індемнітет: депутат місцевої ради не несе відповідальності за *виступи на засіданнях ради та її органів* (зокрема постійних комісій, які відповідно до статті 47 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є органами місцевої ради), за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Оскільки позбавлення депутатського мандата (тобто обмеження права громадянина, захищеного статтею 38 Конституції) є юридичною санкцією, зазначені правомірні дії депутата не могли бути підставою для її застосування.

Дещо дискусійнішим є аргумент щодо голосування депутата всупереч рішенням фракції. У статті 30 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» невідповідальність за зміст голосування не зазначена як складова індемнітету депутата, хоча традиційно європейська доктрина конституцій-

⁴⁴ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19.02.2025 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125312376>.

ного права розглядає невідповідальність за зміст і результати голосування як невід'ємний складник представницького мандата⁴⁵. Зокрема, стаття 80 Конституції України закріплює обидва елементи індемнітету народних депутатів України - невідповідальність як за результати голосування, так і за висловлювання в парламенті та його органах.

Відсутність у Законі «Про статус депутатів місцевих рад» прямої вказівки на юридичну невідповідальність депутата місцевої ради за результати голосування певною мірою компенсується положенням частини першої статті 19 цього Закону, яка закріплює *право* депутата на ухвальний голос у раді. Визначення повноваження щодо участі в ухваленні рішень ради шляхом голосування як *права* підкреслює дискреційний характер цієї функції: депутат бере участь у голосуванні *на власний розсуд*⁴⁶. Тому примус (зобов'язання під загрозою покарання) до реалізації такого права, зокрема з боку політичної партії, є неприпустимим. Однак остаточна кваліфікація цього повноваження істотно залежить від природи депутатського мандата - вільного (що, за визнанням Венеційської комісії, належить до засад європейського демократичного доробку) чи імперативного (зокрема «партійного імперативного мандата»). Подальший розгляд змісту та обсягу депутатського індемнітету виходить за межі цього дослідження.

Подібні обставини були встановлені у справі № 320/21645/23. Суд апеляційної інстанції з'ясував обставини та визнав належними обґрунтування, що стали підставою для відкликання депутата Броварської міської ради, а саме: «порушення статуту та програми партії, завдання шкоди партії та її репутації, втрата депутатами зв'язку з місцевим осередком партії, а їх практична діяльність як депутатів Броварської міської ради не відповідає основним принципам і положенням програми партії». Зокрема, на думку керівника партійної фракції в місцевій раді, позивач використовував у публічному виступі недостовірні відомості та ініціював голосування міської ради на підставі недостовірної інформації; проголосував всупереч рішенням депутатських комісій і погоджувальної ради, не підтримавши відповідні проекти рішень. При цьому він та його однодумці не повідомили про свої наміри членів фракції та однопартійців. Стверджувалося, що такі дії завдають шкоди партії та її репутації, є порушенням статуту й програми партії, правил депутатської етики, невиконанням обов'язків депутата, зокрема щодо підтримки зв'язків із місцевою організацією політичної партії, яка висунула його кандидатом у депутати місцевої ради⁴⁷.

Зазначені в постанові суду апеляційної інстанції (а отже, встановлені судовим рішенням) підстави для відкликання депутата у цій справі є досить нечіткими й, зокрема в частині звинувачення в «неузгоджених» публічних виступах, як уже зазначалося, не відповідають Закону «Про статус депутатів місцевих рад». Однак суд не розглянув цих підстав крізь призму критеріїв частини другої статті 2 КАС України, ствердивши, що «в межах перевірки правомірності рішення вищого керівного органу політичної партії суд не може втручатись у дискреційні повноваження та впливати на *свободу вільного вибору керівництва партії щодо ставлення до тих чи інших дій депутатів*, обраних шляхом висунування місцевою організацією політичної партії»⁴⁸.

Такий висновок суду апеляційної інстанції підтримав Верховний Суд під час розгляду аналогічної справи, аргументувавши це тим, що «правовідносини щодо оцінки політичною партією діяльності обраних від неї депутатів на відповідність програмі партії, на наявність чи відсутність зв'язку з місцевим осередком належать до *внутрішньоорганізаційної діяльності політичної партії*

⁴⁵ Щодо концепції невідповідальності депутата парламенту в європейській демократичній традиції див.: Venice Commission. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (CDL-AD(2014)011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).

⁴⁶ Див., наприклад: Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. Київ: Скіф; КНТ, 2008. С. 118.

⁴⁷ Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 16.09.2024 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121639924>.

⁴⁸ Ibid. Зауважимо, що суд некритично використав юридично некоректну фразу «депутат, обраний шляхом висунування політичною партією», яка міститься, зокрема, у частині дев'ятій статті 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад». Відповідно до статей 71 та 141 Конституції, обрання депутатів місцевих рад відбувається шляхом голосування виборців - жителів відповідної громади чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Це ще один приклад гіперболізації ролі партій у виборах.

та є виключною компетенцією відповідного статутного органу»⁴⁹. Ця ж позиція була підтверджена і в постанові Верховного Суду від 20 лютого 2025 року⁵⁰.

Однак внутрішньопартійні відносини регулюються статутом партії та іншими ухваленими нею (тобто корпоративними) актами й не можуть вважатися *правовідносинами*. Тому порушення статутних приписів не може мати наслідком *юридичну* відповідальність, а має обмежуватися партійними методами впливу (аж до виключення з партії). Водночас, як уже зазначалося, відповідно до статей 2 та 3 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради є «представником інтересів територіальної громади», «повноважним і рівноправним членом відповідної ради - представницького органу місцевого самоврядування», а не партійним функціонером.

У зв'язку з цим не можна визнати належною підставу відкликання депутата, зазначену відповідачем (політичною партією) у справі № 460/37812/22, - «систематичні порушення Положення про депутатську фракцію політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»». Таке «Положення», ухвалене політичною партією, є сумнівним не лише щодо свого *правового* значення (оскільки є внутрішньопартійним актом, а отже, не уповноважене регулювати зовнішні стосовно партії правовідносини з депутатами місцевої ради). Викликає заперечення й припустимість самого предмета регулювання такого акта, оскільки депутатські фракції в місцевих радах є об'єднаннями депутатів відповідної ради, тобто структурними елементами (внутрішніми органами) представницького органу місцевого самоврядування територіальної громади, а не підрозділами політичної партії. Нагадаємо, зокрема, що до складу фракцій можуть входити не лише члени партії, а й позапартійні депутати. Відповідно до статті 27 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», усі питання створення та діяльності депутатських фракцій, не врегульовані цим Законом, визначаються *регламентом місцевої ради*, а отже, не можуть регулюватися внутрішньопартійними актами. Однак апеляційний адміністративний суд, зафіксувавши цей факт, не надав йому жодної правової оцінки⁵¹. У цій справі відкрито касаційне провадження, яке на час підготовки цієї статті ще не завершено.

Спробу аналізу підстав для застосування до депутата місцевої ради процедури відкликання здійснив Восьмий апеляційний адміністративний суд⁵² у справі щодо відкликання політичною партією «Блок Кернеса - Успішний Харків!» депутата Харківської обласної ради. Суд зазначив, що рішення суб'єкта владних повноважень повинно ґрунтуватися на оцінці всіх значущих фактів та обставин. Суб'єкт владних повноважень має врахувати ці обставини, тобто надати їм правову оцінку: взяти до уваги або відхилити. У разі відхилення певних обставин висновки мають бути вмотивованими, особливо якщо рішення є несприятливим для особи. Принцип обґрунтованості рішення вимагає від суб'єкта владних повноважень враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так і інші чинники, що мають значення в конкретній ситуації. При цьому суб'єкт владних повноважень повинен уникати невмотивованих висновків, заснованих на припущеннях та неперевіренних фактах, а не на конкретних обставинах. Так само неприпустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути належним чином вмотивованим.

Ця правова позиція, сформульована судом апеляційної інстанції, що відрізняється від згаданої вище усталеної практики Верховного Суду в подібних справах, заслуговує на підтримку. Хоча рішення місцевої партійної організації є попереднім і не має прямих правових наслідків, саме в ньому формулюються та мають бути обґрунтовані *підстави* відкликання депутата, які згодом стають основою для остаточного рішення політичної партії, ухваленого від її імені вищим керівним органом.

⁴⁹ Постанова Верховного Суду від 12.09.2024 у справі № 640/21435/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121577839>.

⁵⁰ Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342967>.

⁵¹ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19.02.2025 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125312376>.

⁵² Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 03.06.2024 у справі № 260/5415/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119466078>.

У цитованій справі суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що відповідачі (як обласна організація партії, так і партія загалом в особі свого вищого керівного органу) не встановили характеру та змісту підстав для відкликання, визначених пунктами 2, 3, 4 частини першої статті 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», не дослідили доказів, що стосуються вказаних питань, а отже, оскаржені рішення ухвалювалися формально, без з'ясування всіх обставин, що мають значення для прийняття обґрунтованого рішення, без будь-якої мотивації, дослідження та обговорення доказів. Тому суд визнав недоведеними порушення депутатом зазначених вимог Закону, а рішення про його відкликання у цій частині - безпідставним.

Водночас сумнівним є визнання судом наявності підстави, передбаченої пунктом 5 частини першої статті 37 зазначеного Закону, зокрема в частині тлумачення змісту фрази «*припинення членства депутата місцевої ради у фракції*» політичної партії, яка висувала його кандидатом на виборах. Варто відзначити недостатню чіткість цього законодавчого формулювання порівняно з аналогічними положеннями частини шостої статті 81 Конституції України (щодо народних депутатів України), де відповідну підставу сформульовано як «*вихід народного депутата України зі складу такої фракції*».

Як було встановлено судом, депутата-позивача попередньо (до ініціювання його відкликання) було виключено зі складу фракції партії «Блок Кернеса - Успішний Харків!» в обласній раді. Суд розцінив цей факт як окремий випадок «*припинення членства у фракції*». Проте виключення депутата зі складу фракції, що можна вважати своєрідним заходом дисциплінарної відповідальності, є дією, застосованою до нього фракцією, а не вчиненим ним діянням. Застосована дисциплінарна санкція не може сама по собі бути підставою для вжиття щодо депутата подальших заходів, зокрема конституційно-правової санкції у вигляді дострокового припинення повноважень шляхом відкликання. Тому «*припинення членства у фракції*», зазначене у пункті 5 частини першої статті 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» як підстава для відкликання депутата, слід розуміти як «*припинення членства у фракції з ініціативи депутата*» - за аналогією з тим, як це передбачено частиною шостою статті 81 Конституції України для народних депутатів України.

У цій справі також відкрито касаційне провадження, яке на час підготовки статті ще не було завершено.

6. Оцінка судом правомірності процедури відкликання депутата

Відповідно до практики, єдиним аспектом спорів щодо відкликання депутатів місцевих рад, який реально аналізують суди, є перевірка дотримання визначеної законодавством *процедури прийняття рішення* про відкликання депутата «за народною ініціативою». Судовий контроль у таких справах обмежується лише перевіркою дотримання строків ініціювання та ухвалення рішень, повноважності ініціаторів відкликання, а також законності процедури проведення засідань відповідних органів партії.

У своїх рішеннях Верховний Суд неодноразово підкреслював, що правова природа процедури відкликання депутата місцевої ради та наслідків, які настають для нього, вимагають, щоб гарантії прав депутатів були дотримані всіма учасниками таких правовідносин, зокрема як вищим керівним органом політичної партії, так і її місцевою організацією. З іншого боку, депутат, щодо якого вирішується питання про відкликання, має дотримуватися визначених процедурою обов'язків, демонструвати готовність сумлінно їх виконувати та реалізовувати надані йому права⁵³.

Систематизуючи нормативне регулювання гарантій депутатів, щодо яких ініціюється процедура відкликання, Верховний Суд виокремив чотири складові таких гарантій:

1) депутат має бути письмово повідомлений про дату, час і місце проведення зборів (конференції) місцевої організації партії, на яких розглядатиметься питання про внесення пропозиції щодо його відкликання; під час такого розгляду депутат має право на гарантований виступ на зборах (конференції) до моменту прийняття відповідного рішення для пояснення своєї позиції;

⁵³ Постанова Верховного Суду від 21.12.2023 у справі № 560/5385/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839516>.

2) депутат має право бути присутнім під час розгляду вищим керівним органом політичної партії протоколу зборів (конференції) місцевої організації партії, якими внесено пропозицію щодо його відкликання, та під час прийняття відповідного рішення цим органом;

3) депутат місцевої ради має право надавати пояснення щодо суті питань, які стосуються його діяльності, робити відповідні заяви на засіданнях ради та її органів, зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян; у встановленому законодавством порядку депутат місцевої ради може використовувати для роз'яснення своєї позиції засоби масової інформації;

4) депутат має право звернутися до місцевої ради з усною або письмовою заявою з приводу обставин, що стали підставою для порушення питання про його відкликання⁵⁴.

Таким чином, увага суду зосереджується виключно на процедурних, а не на матеріальних (змістовних) гарантіях прав депутата.

Підкреслимо певну суперечність двох правових позицій, сформульованих Верховним Судом. Якщо визнати рішення місцевої організації партії «внутрішньопартійним», то й усі дії, що забезпечують його розгляд і прийняття, тим паче мають вважатися спрямованими на реалізацію *внутрішньопартійних* (корпоративних) відносин депутата і місцевої організації партії, а отже, на них взагалі не повинна поширюватися юрисдикція адміністративних судів. Однак якщо стосовно партійних дій Суд звертає увагу на дотримання прав депутата, то й щодо змісту рішення можливе порушення його прав має братися до уваги. Отже, з урахуванням обґрунтованої вище хибності оцінки таких відносин як внутрішньопартійних, природно поширити вимогу дотримання прав депутата на розгляд *змісту* рішення місцевої організації партії, насамперед щодо наявності чи відсутності встановлених законом підстав для відкликання.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави для таких висновків.

Законодавче відновлення інституту відкликання депутатів місцевих рад дискреційними рішеннями політичних партій означає встановлення досить жорсткого партійного імперативного мандата, що не узгоджується з конституційним статусом місцевого самоврядування як права жителів територіальної громади *самостійно, без зовнішнього втручання* вирішувати питання місцевого значення (стаття 140 Конституції України). Всупереч формальному позначенню цього інституту терміном «відкликання за народною ініціативою», участь жителів громади у цьому процесі є мінімальною і не вирішальною, а за скороченою процедурою, яку активно використовують політичні партії протягом останніх років, - повністю відсутня.

Повторне запровадження партійного імперативного мандата депутатів місцевих рад та його тривале функціонування спричинило певні деформації у розумінні суті представництва на місцевому рівні з перенесенням основного акценту з електорату (суб'єкта, який обирає) на політичну партію чи її місцеву організацію (суб'єкта, який висуває кандидатів). Звідси походять юридично помилкові формулювання про «партію, від якої обрано депутата» або «депутата, обраного шляхом висування політичною партією», що прямо суперечить конституційній природі демократичних виборів, за якої визначальна роль в обранні представників *шляхом голосування* належить *виборцям*. Іншими прикладами гіперболізації ролі партій є некоректне розуміння владного (делегованого законом) повноваження партії відкликати депутата як *права* партії, яке вона використовує на власний розсуд, а також ухвалення деякими партіями власних положень про фракції у місцевих радах, що означає протиправне втручання стороннього суб'єкта в порядок функціонування органів місцевого самоврядування громади⁵⁵.

Дефекти законодавчого регулювання, які разом із браком послідовної цілісної доктрини інституту політичних партій призводять до хибного розуміння їхнього місця і ролі у формуванні та

⁵⁴ Постанова Верховного Суду від 01.08.2025 у справі № 380/4165/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129257524>.

⁵⁵ Цікавою у цьому відношенні є позиція Конституційного суду Литовської Республіки, який ще у 2007 році ствердив, що законодавець «обмежений вимогою... не встановлювати будь-якого нормативного регулювання, яке б змушувало особу, котра бажає реалізувати своє пасивне виборче право на виборах членів місцевих рад, добиватися членства в політичній партії чи набувати обов'язків перед певною політичною партією у рамках правовідносин, які є іншими, аніж відносини формального членства»; див.: Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Selected Official Constitutional Doctrine. 1993-2020. Vilnius, 2021. P. 19-20. URL: <https://lrkt.lt/data/public/uploads/2021/05/selected-doctrine-2021.pdf>.

діяльності органів місцевого самоврядування, відображаються і на правових позиціях Верховного Суду щодо вирішення спорів у справах цієї категорії.

Зокрема, не можна погодитися з позицією судів, що за своєю природою відносини щодо відкликання депутатів є внутрішньопартійними, внаслідок чого відповідні рішення партійних органів (як місцевої організації, так і вищих керівних органів) належать до сфери внутрішньоорганізаційної діяльності партії. Стороною таких відносин обов'язково є депутат місцевої ради - член представницького органу місцевого самоврядування (органу публічної влади), представник територіальної громади та виборців свого виборчого округу. Депутат місцевої ради за своїм статусом не може розглядатися як посадова особа партії, а врегульовані законом його *правовідносини* з політичною партією не можуть вважатися внутрішньопартійними.

Наслідком позиції, яка не враховує правового статусу депутата місцевої ради, є визнання повної дискреції партійних органів щодо оцінки підстав відкликання депутата та ухвалення відповідного рішення; через це Верховний Суд вважає зазначене рішення таким, що *за своїм змістом* (зокрема в частині доведення наявності встановлених законом підстав для відкликання) не підлягає судовому контролю. Така позиція суперечить тому, що *процедура* розгляду питання про ініціювання відкликання депутата місцевою організацією партії підлягає судовому аналізу, оскільки, на слушну думку Суду, при цьому можуть бути порушені права депутата. Однак позиція Суду загалом не бере до уваги, що рішення про відкликання означає примусову втрату депутатом представницького мандата, тобто позбавлення його можливості реалізувати закріплене у статті 38 Конституції України право «бути обраним до органів місцевого самоврядування» *від імені виборців*, за підсумками голосування яких він був обраний, а зрештою - і прав самих виборців. Як відомо, відповідно до частини першої статті 2 КАС України, ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є основною метою адміністративного судочинства.

У цьому контексті слід відзначити важливу роль висновку Верховного Суду про зобов'язальний характер рішення партії щодо відкликання депутата, яке виконується всіма, кого воно стосується, без будь-якого підтвердження іншим органом. Однак Суд не зробив наступного логічного кроку і не визнав, що таке рішення партії має *владний характер*, а політична партія у цих правовідносинах є *суб'єктом владних повноважень*, що діє «на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень» (пункт 7 частини першої статті 4 КАС України), у зв'язку з чим її рішення підлягають контролю відповідно до критеріїв частини другої статті 2 КАС України.

Проблемний характер правових позицій Верховного Суду у справах щодо відкликання депутатів місцевих рад засвідчує потребу в ґрунтовному перегляді законодавчого регулювання статусу депутатів, зокрема в частині їхніх правовідносин із громадами, які їх обрали, та політичними партіями, що висували їх на виборах. Такий перегляд нормативного регулювання має спиратися на належне доктринальне розуміння як природи місцевого самоврядування як форми здійснення громадою публічної влади, так і ролі політичних партій у суспільному житті як інститутів громадянського суспільства.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Altman D. Direct Democracy Worldwide. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.
2. Cronin T.E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
3. Kliuchkovskiy Yu., Venher V. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego. W: Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. WSPiA Monografie nr. 42. Rzeszów: WSPiA, 2023. S. 32-66. URL: <https://wspia.eu/pl/wydawnictwo/publikacje-elektroniczne/wpływ-wojny-na-system-sprawowania-władzy-refleksje-w-kontekście-zbrojnej-agresji-federacji-rosyjskiej-na-ukrainie>.
4. Загальна теорія права: за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016.
5. Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право України. 2024. № 6. С. 61-76; URL: doi.org/10.33498/louu-2024-06-061.

6. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіте, 2018.
7. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 37-46. URL: doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2.
8. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна: гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 271-328.
9. Кравченко В.В., Лебідь Т.І. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку статусу депутатів місцевих рад. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 51. С. 30-36. URL: doi.org/10.32841/2307-1745.2021.51.6.
10. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України. Київ: Скіф; КНТ, 2008.

Перелік юридичних документів:

11. Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Selected Official Constitutional Doctrine. 1993-2020. Vilnius, 2021. URL: <https://lrkt.lt/data/public/uploads/2021/05/selected-doctrine-2021.pdf>.
12. European Court of Human Rights. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria. Judgment of 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921>.
13. Venice Commission. Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils (CDL-AD(2007)018). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)018-e).
14. Venice Commission. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives (CDL-AD(2019)011rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).
15. Venice Commission. Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev). URL: <https://rm.coe.int/1680700a61>.
16. Venice Commission. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (CDL-AD(2014)011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).
17. Venice Commission. The Update Rule of Law Checklist (CDL-AD(2025)002). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)002-e).
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
19. Постанова Верховного Суду від 01.08.2025 у справі № 380/4165/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129257524>.
20. Постанова Верховного Суду від 02.11.2023 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114660872>.
21. Постанова Верховного Суду від 12.09.2024 у справі № 640/21435/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121577839>.
22. Постанова Верховного Суду від 12.10.2023 у справі № 500/3175/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114137622>.
23. Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342967>.
24. Постанова Верховного Суду від 21.12.2023 у справі № 560/5385/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839516>.
25. Постанова Верховного Суду від 24.12.2021 у справі № 826/13522/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94237211>.
26. Постанова Верховного Суду від 29.12.2020 у справі № 819/151/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93879457>.
27. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 03.06.2024 у справі № 260/5415/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119466078>.
28. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 21.06.2023 у справі № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111724824>.
29. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 16.09.2024 у справі № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121639924>.
30. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
31. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 № 14/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>.
32. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.
33. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад. Закон України від 12.01.2007 № 602-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-16>.

34. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
35. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
36. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
37. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
38. Рішення Конституційного Суду України (Другий Сенат) від 18.12.2024 № 11-р(II)/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-24>.
39. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 № 7-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18>.
40. Рішення Конституційного Суду України від 27.05.2008 № 11-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20v011p710-08>.
41. Статут Політичної партії «Європейська солідарність» (нова редакція). URL: <https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2024/03/statut.pdf>.
42. Статут Політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»». URL: <https://ba.org.ua/statut>.
43. Статут Політичної партії «Голос». URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/statut/%20Політичної%20Партії%20ГОЛОС%20нова%20редакція-фінал%20-%20clear%20version.pdf>.
44. Статут Політичної партії «Слуга народу» (нова редакція). URL: <https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2021/03/Statut.pdf>.
45. Статут Політичної партії «Українська Галицька Партія» (нова редакція). URL: <https://uhp.org.ua/storage/2019/06/Statut-UGP-nova-redaktsiya-2018.pdf>.

References

Bibliography:

1. Altman D. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.
2. Chernetska O.V. *Konstytutsiino-pravovyi status deputativ mistsevykh rad za zakonodavstvom Ukrainy*. Kyiv: Skif; KNT, 2008.
3. Cronin T.E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
4. Kliuchkovskiy YU. *Pravove rehulivannia mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu*. *Pravo Ukrainy*. 2024. № 6. S. 61-76; URL: doi.org/10.33498/louu-2024-06-061.
5. Kliuchkovskiy YU.B. *Pryntsypp vyborchoho prava: doktrynalne rozuminnia, stan ta perspektyvy zakonodavchoi realizatsii v Ukraini*. Kyiv: Vaite, 2018.
6. Kliuchkovskiy Yu., Venher V. *Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego*. W: *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*. WSPiA Monografie nr. 42. Rzeszów: WSPiA, 2023. S. 32-66. URL: <https://wspia.eu/pl/wydawnictwo/publikacje-elektroniczne/wplyw-wojny-na-system-sprawowania-wladzy-refleksje-w-kontekście-zbrojnej-agresji-federacji-rosyjskiej-na-ukraine>.
7. Kovalchuk V. *Osoblyvosti pravovoho rehulivannia funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v period voiennoho stanu v Ukraini*. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. 2023. № 4. S. 37-46. URL: doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2.
8. Koziubra M.I. *Verkhovenstvo prava i Ukraina. Zahalnoteoretychne pravoznavstvo, verkhovenstvo prava ta Ukraina*: hol. red. A. Meleshevych. Kyiv: Dukh i litera, 2013. S. 271-328.
9. Kravchenko V.V., Lebid T.I. *Teoretychni ta prykladni aspekty rozvytku statusu deputativ mistsevykh rad*. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Ser.: *Yurysprudentsiia*. 2021. № 51. S. 30-36. URL: doi.org/10.32841/2307-1745.2021.51.6.
10. *Zahalna teoriia prava: za zah. red. M.I. Koziubry*. Kyiv: Vaite, 2016.

List of legal documents:

11. Constitutional Court of the Republic of Lithuania. *Selected Official Constitutional Doctrine*. 1993-2020. Vilnius, 2021. URL: <https://lrkt.lt/data/public/uploads/2021/05/selected-doctrine-2021.pdf>.
12. European Court of Human Rights. *Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria*. Judgment of 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921>.
13. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy*: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
14. *Postanova Shostoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 16.09.2024 u spravi № 320/21645/23*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121639924>.

15. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 01.08.2025 u spravi № 380/4165/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129257524>.
16. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 02.11.2023 u spravi № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114660872>.
17. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 12.09.2024 u spravi № 640/21435/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121577839>.
18. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 12.10.2023 u spravi № 500/3175/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114137622>.
19. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 20.02.2025 u spravi № 320/21645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342967>.
20. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 21.12.2023 u spravi № 560/5385/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839516>.
21. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 24.12.2021 u spravi № 826/13522/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94237211>.
22. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 29.12.2020 u spravi № 819/151/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93879457>.
23. Postanova Vosmoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 03.06.2024 u spravi № 260/5415/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119466078>.
24. Postanova Vosmoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 21.06.2023 u spravi № 460/37812/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111724824>.
25. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.
26. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
27. Pro politychni partii v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
28. Pro status deputativ mistsevykh rad: Zakon Ukrainy vid 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
29. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo statusu deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym ta mistsevykh rad. Zakon Ukrainy vid 12.01.2007 № 602-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-16>.
30. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva: Zakon Ukrainy vid 16.07.2020 № 805-IKH. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.
31. Pro vybory deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, mistsevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv: Zakon Ukrainy vid 10.07.2010 № 2487-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
32. Pro vybory deputativ mistsevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv: Zakon Ukrainy vid 14.01.1998 № 14/98-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-vr>.
33. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (Druhyi Senat) vid 18.12.2024 № 11-r(II)/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-24>.
34. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 11.10.2018 № 7-r/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18>.
35. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 27.05.2008 № 11-rp/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20v011p710-08>.
36. Statut Politychnoi partii «Holos». URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/statut/%20Politychnoi%20Partii%20HOLOS%20nova%20redaktsiia-final%20-%20clear%20version.pdf>.
37. Statut Politychnoi partii «Sluha narodu» (nova redaktsiia). URL: <https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2021/03/Statut.pdf>.
38. Statut Politychnoi partii «Ukrainska Halytska Partii» (nova redaktsiia). URL: <https://uhp.org.ua/storage/2019/06/Statut-UGP-nova-redaktsiya-2018.pdf>.
39. Statut Politychnoi partii «Vseukrainske obiednannia «Batkivshchyna»». URL: <https://ba.org.ua/statut>.
40. Statut Politychnoi partii «Yevropeiska solidarnist» (nova redaktsiia). URL: <https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2024/03/statut.pdf>.
41. Venice Commission. Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils (CDL-AD(2007)018). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)018-e).
42. Venice Commission. Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives (CDL-AD(2019)011rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e).
43. Venice Commission. Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev). URL: <https://rm.coe.int/1680700a61>.
44. Venice Commission. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (CDL-AD(2014)011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).
45. Venice Commission. The Update Rule of Law Checklist (CDL-AD(2025)002). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)002-e).