

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Віштак І.А.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ

У статті проаналізоване питання статусу сільського, селищного голови. Досліджено особливості розподілу повноважень та питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Запропоновані зміни до норм чинного законодавства, які сприятимуть удосконаленню діяльності сільського, селищного голови. Охарактеризовані проблеми діяльності сільського, селищного голови. Виділено основні напрями вдосконалення діяльності сільського, селищного голови.

Ключові слова: сільський, селищний голова, місцеве самоврядування, правове регулювання, посадові особи, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочалися кардинальні зміни у системі публічної влади в Україні, які тривають і нині. Так, станом на кінець 2018 року в Україні вже сформовано понад 700 об'єднаних територіальних громад, що отримали фінансові та нові функціональні можливості для вирішення питань на місцях. Активно йде процес об'єднання громад, який має завершитися до проведення чергових місцевих виборів та вимагає реформування законодавчої бази, яка регулює питання місцевого самоврядування. Насамперед це стосується внесення змін до прийнятого в 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», положення якого певною мірою є застарілими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню питань місцевого самоврядування присвячені праці таких науковців: В. Шаповала, В. Борденюка, І. Бутка, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Погорілка, Ю. Битяка та інших. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню питань місцевого самоврядування, тема дослідження досить актуальна.

В. Шаповал, дослідивши теоретичні основи становлення конституційно-правового статусу

сільського, селищного голови в Україні, зазначає, що в умовах сьогодення одним із пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права та муніципального права є дослідження питання конституційно-правового статусу сільського, селищного голови. Останнім часом викликають інтерес як широкого кола практичних працівників, так і вчених, які представляють різні галузі правової науки, проблеми забезпечення правового регулювання діяльності цього суб'єкта інституту місцевого самоврядування, а також проблеми, що перебувають у тісному взаємозв'язку з такою діяльністю.

Нині в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів, у яких роль керівника місцевого самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення, що зумовлює значну увагу до зазначеної проблематики [1, с. 8].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання діяльності сільського, селищного голови, а також питання удосконалення діяльності вказаних суб'єктів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Удосконалення системи місцевого самовряду-

вання, зокрема, й щодо діяльності сільського, селищного голови, як основи будь-якого демократичного ладу, є важливим фактором, який набуває особливої ваги на сучасному етапі державотворення в Україні. Складність сучасного процесу розвитку нашого суспільства полягає в тому, щоб, спираючись на світовий досвід і враховуючи вітчизняну практику функціонування органів місцевого самоврядування, удосконалити наявну їх систему, спроможну діяти в інтересах та під контролем людини.

Натепер статус сільського, селищного голови не знайшов закріплення у нормах Конституції України, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 141 Конституції статус голів, депутатів, виконавчих органів ради, їх повноваження, порядок створення визначаються законом [2]. Своєю чергою відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний голова є головною посадовою особою відповідної територіальної громади (ст. 12). Цим же законом закріплюється, що посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 1) [3]. При цьому сільський, селищний голова входить до системи місцевого самоврядування як окремий правосуб'єкт, який докорінно відрізняє їх від голів районної, обласної, районної у місті ради.

Законодавчо закріплюється, що під час здійснення своїх повноважень сільський, селищний голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що, вступивши до Ради Європи в листопаді 1995 року, Україна вже з цього моменту мала проводити реформу місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії [4]. Цим пояснюється пильна увага української громадськості і фахівців до спроб усвідомити і порівняти її положення зі сформованими реаліями. Предметом місцевого самоврядування є питання, що впливають з колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища чи кількох

сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр.

Отже, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування має формально і фактично розширити гарантії місцевого самоврядування. Проте, незважаючи на негативні моменти, які супроводжують втілення принципів Хартії з моменту її ратифікації та імплементації в національне законодавство та право України, вона має вплив на становлення муніципального права і практики в Україні [5, с. 17].

Реформа зміни адміністративно-територіального устрою або об'єднання територіальних громад у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], розпочата ще в 2014 році, втілена лише частково і не на всій території України. Тим самим, створивши дві різні системи муніципального управління одночасно, з різним правовим статусом сільських, селищних голів та різними системами їх обрання (одномандатні та багатомандатні виборчі округи). На значній території країни тривалий час управління громадами здійснюється військово-цивільними адміністраціями, що не забезпечує провадження демократичних цінностей.

Важливою є думка експертів Венеціанської комісії, відповідно до якої найбільш повно зміст Європейської хартії місцевого самоврядування відтворює у собі законопроект Президента України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [7].

Однією з головних проблем діяльності сільського, селищного голови є розмежування повноважень та питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яке залишається невирішеним протягом довгих років.

В. Овчаренко зазначає, що наявна в Україні модель місцевого самоврядування ще не повною мірою відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, у закріпленні компетенції місцевого самоврядування не дотримано принципу субсидіарності, проголошеного Хартією. Значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенції», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесені однакові питання управління [8, с. 75].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 р. № 733 «Про затвердження плану

заходів на 2018–2020 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», окрім іншого, передбачено створення законодавчої основи для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [9]. Досягнення вказаного заходу, що сприятиме удосконаленню діяльності сільського, селищного голови, можливе шляхом внесення відповідних змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Актуальним та іноді проблемним залишається питання для мешканців об'єднаної громади: хто в громаді головний. Для одних мешканців головним є голова, інші вважають, що головною є відповідна рада, тоді як треті дотримуються думки, що головними є депутати місцевої ради.

Варто відзначити, що у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування закріплені відповідно до принципу розподілу владних функцій, а саме: окремо визначається компетенція посадових осіб місцевого самоврядування – сільського, селищного голови, а також окремо самих органів – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів.

Саме сільський, селищний голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проектів, ініціатив та забезпечувати виконання рішень ради та її виконавчих органів.

Елементарний аналіз повноважень сільського, селищного голови дає змогу зробити висновок, що постійна (щоденна) влада реально зосереджена в руках голови. Якщо поруч з цим ще й враховувати право голови зупиняти рішення ради та виконкому, то швидше за все, голову можна вважати досить вагомим претендентом на титул головного в громаді.

Досить актуальним є також питання взаємодії сільського, селищного голови з виконкомом. Так, за певних обставин голова чи виконком все ж таки можуть домінувати з-поміж інших органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Щодо сільського, селищного голови, то він може бути реально головним у громаді за таких обставин: у першому випадку, коли голова має постійну підтримку більшості депутатів ради; у другому випадку, коли голова сформував за допомогою такої більшості собі підпорядкований виконком.

За певних обставин у громаді може домінувати й виконком, а саме: у раціонально затвердженому радою складі виконкому є постійна більшість, яка ні прямо, ні опосередковано не підпорядковуються голові та не є залежною від нього, а сам голова при цьому немає у раді постійної більшості, яка давала б йому змогу зводити нанівець усі рішення виконкому, що були ним зупинені [10].

Як зазначає А. Ткачук, сила повноважень сільського, селищного голови визначається насамперед не його формальними повноваженнями, які визначені законом, а правильним їх застосуванням. А це вже залежить від знання норм чинного законодавства, вміння їх правильно використовувати для посилення власної ваги, вміння домовлятися з депутатами, а також популярності серед виборців. Популярний серед виборців голова є більш впливовим у відповідній раді і більш захищеним перед депутатами [11, с. 27].

На думку Н. Заяць, найгострішими проблемами вдосконалення діяльності сільського, селищного голови залишаються натеper фінансово-економічні. Фактично виконання тих чи інших функцій місцевого самоврядування у більшості регіонів України залежить від державного фінансування. Нині скорочуються державні видатки на соціальну сферу, тому незалежний розвиток місцевого самоврядування потребує інших джерел фінансування: фактично за рахунок своїх ресурсів, але таких «власних» надходжень не завжди досить.

Для створення ефективного механізму реалізації органами місцевого самоврядування своїх представницьких функцій у фінансово-економічній сфері необхідно створити дієву систему місцевих фінансів; вдосконалити міжбюджетні відносини; вдосконалити податкову базу місцевого самоврядування; розв'язати проблеми у сфері земельних відносин (передавши повноваження на місця); забезпечити ресурсний розвиток територіальних громад; реформувати житлово-комунальне господарство [12, с. 36].

Досить актуальною проблемою в умовах сьогодення щодо діяльності сільського, селищного голови залишається проблема рівня професійної підготовки та кваліфікації відповідних суб'єктів. Так, Л. Чайка дослідив законодавчі норми, що визначають вимоги до кандидатів на виборні посади сільського, селищного, міського голови та порівняв їх з аналогічними вимогами до кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій. Варто зазначити, що головним посадовим особам територіальної громади необхідна

дієва система підвищення кваліфікації та професійного зростання.

Особливістю посади сільського, селищного голови є виборність – особи на цю посаду обираються територіальною громадою. Обраним може бути громадянин України, який на день виборів досяг 18 років та має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Єдиним обмеженням щодо особи, яка може бути обраною сільським, селищним, міським головою, є наявність судимості за скоєння умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Аналізуючи вимоги, встановлені законодавством до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, бачимо, що взагалі немає жодних обмежень чи вимог щодо освіти, тобто обраною може бути особа, яка закінчила школу і їй виповнилося 18 років.

На відміну від виборної посади сільського, селищного, міського голови, на посаду голови місцевої державної адміністрації призначаються кандидатури, які мають відповідний рівень фахової і професійної підготовки, спроможні забезпечити належний рівень роботи на дорученій ділянці.

Зважаючи на швидкий розвиток суспільства, а також на постійні зміни в законодавстві України, необхідно законодавчо закріпити умови організації та шляхи вдосконалення системи професійної підготовки керівника органу місцевого самоврядування. На наш погляд, необхідно насамперед встановити розмежування залежно від освіти, досвіду роботи в органах місцевого самоврядування обійманої посади. Якщо це новообраний голова без вищої освіти, досвіду роботи тощо, то йому необхідна професійна підготовка. За наявності управлінського досвіду роботи та вищої освіти можна обмежитися перепідготовкою. Якщо обраний голова вже мав досвід роботи на керівних посадах в органах місцевого самоврядування, то, на нашу думку, в такому разі досить підвищення кваліфікації [13, с. 5].

Українське законодавство дає змогу територіальній громаді обрати сільським, селищним головою кандидатуру із загальною середньою освітою (оскільки повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою). Вимог щодо освіти головної посадової особи територіальної громади законодавчо не визначено. Відсутнє для них і зобов'язання проходження професійного навчання.

Отже, для вирішення зазначених проблем можна запропонувати такі заходи: внести зміни до п. 1 ст. 38 Закону України «Про вибори депута-

тів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», а саме зобов'язати у разі обрання сільським, селищним, міським головою пройти професійну підготовку протягом першого року перебування на цій посаді.

Як зазначає Б. Калиновський, пошук оптимальної моделі мандата сільського, селищного голови та депутата місцевої ради в умовах подальшого реформування місцевого самоврядування є надзвичайно важливим.

Слід визнати, що проведення реформ щодо удосконалення форм і методів діяльності сільського, селищного голови неможливе без подолання наявних проблем, які постали перед місцевою публічною владою, а саме: відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади; економічна неспроможність громад та їх органів реалізовувати власні та делеговані повноваження; закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів; відсутність системної і професійної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми тільки посилюються, для їх розв'язання необхідне проведення реформ. Проведення таких реформ має супроводжуватись створенням чіткої, зрозумілої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування з можливістю чіткого розподілу повноважень як між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави [14, с. 48].

Досить актуальним у межах цього дослідження є проект Закону № 9178 від 05.10.2018 року «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради. Вказаний законопроект за своєю суттю спрямований на ускладнення ухвалення рішення про відставку сільських, селищних та міських голів.

Автори вказаного законопроекту заявляють, що його ціллю та завданням є підвищення ефективності реалізації прав територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [15].

Вказаним законопроектом пропонується внести зміни до ст. 78 та ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають, що повноваження сільської, селищної, міської ради достроково припиняються у разі, якщо відповідна рада прийняла рішення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

Основними нововведеннями, які передбачає законопроект, є те, що дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради автоматично призводить до припинення повноважень ради також [16].

Запропонований законопроект фактично скасовує права місцевої ради на відставку місцевого голови, що є абсолютно неприйнятним, оскільки голова сільської, селищної ради може завдати консолідованій роботі відповідної ради, а також завдати шкоди інтересам громади.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що сучасну демократичну правову державу

неможливо уявити без ефективного функціонування системи місцевого самоврядування з розвинутим інститутом сільського, селищного голови, а також для удосконалення діяльності вказаних суб'єктів можна зробити такі узагальнення:

1. Підготовка професійних незаполітизованих кадрів є одним із подальших напрямів, що сприятиме ефективному розвитку місцевого самоврядування в Україні.

2. Варто здійснити системний підхід щодо реалізації конституційно-правового статусу сільського, селищного голови та депутатів місцевих рад, а також закріпити це у відповідних нормах чинного законодавства України.

3. Необхідно законодавчо передбачити механізм впливу виборців на формування списків кандидатів на виборні посади в інституції місцевого самоврядування, зокрема, й щодо виборів сільських та селищних голів, а також обмежити вплив партій і забезпечити можливість самовисунання у багатомандатних виборчих округах.

Список літератури:

1. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 140.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97 ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. №. Ст. 249.
5. Петришина М.О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків, 2016. 44 с.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
7. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Думка щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції» (витяг). URL: <https://constituanta.blogspot.ru/2012/03/2009.html?m=1> (дата звернення: 25.12.2018).
8. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку в аспекті практики Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 2. С. 74–93.
9. Про затвердження плану заходів на 2018–2020 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF> (дата звернення: 08.01.2019).
10. Врублевський О. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8751> (дата звернення: 08.01.2019).
11. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
12. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2011. № 3. С. 34–39.
13. Чайка Л. Компетентнісний підхід у системі професійного навчання головних посадових осіб територіальної громади. Актуальні проблеми державного управління. 2008. № 4. С. 219–225.
14. Калиновський Б. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні. Закон и жизнь. 2014. № 1. С. 45–48.
15. Зміцнення позицій сільських, селищних, міських голів проти дострокового припинення їх повноважень місцевими радами. URL: <https://www.prostir.ua/?news=pro-odyn-z-variantiv-zmitsnennya-pozytsij-sil'skyh-selyschnyh-miskyh-holiv-proty-dostrokovoho-prypynennya-jih-povnovazhen-mistsevymy-radamy> (дата звернення: 10.01.2019).

16. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо підстав дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради. Проект Закону України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH72Y00A.html (дата звернення: 10.01.2019).

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОГО, ПОСЕЛКОВОГО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

В статье проанализированы вопросы статуса сельского, поселкового председателя. Исследованы особенности распределения полномочий и вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и местных государственных администраций. Предложены изменения к нормам действующего законодательства, которые будут способствовать совершенствованию деятельности сельского, поселкового председателя. Охарактеризованы проблемы деятельности сельского, поселкового председателя. Выделены основные направления совершенствования деятельности сельского, поселкового председателя.

Ключевые слова: *сельский, поселковый председатель, местное самоуправление, правовое регулирование, должностные лица, органы местного самоуправления.*

THE ACTUAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE ACTIVITY OF THE VILLAGE, SETTLEMENT HEAD

The article analyzes the status of a village, settlement head. The peculiarities of the distribution of powers and the issue of interaction between local governments and local state administrations are investigated. Proposed changes to the norms of the current legislation, which will promote the improvement of the village, settlement head. The problems of the activity of the village, settlement head are characterized. The basic directions of improvement of activity of village, settlement head are proposed.

Key words: *village, settlement head, local self-government, legal regulation, officials, local self-government bodies.*