

13. Цюприк І.В. Перспективи функціонування державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 177–186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2016_2_18.

14. Белов Д.М., Громовчук М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: конституційно-правова специфіка. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (м. Чернівці, 26–27 жовтня, 2017 р.). 2017 р. Чернівці: «Технодрук». С. 81–85.

УДК 342.9

ВІШТАК І.А.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено основним проблемам правового регулювання діяльності сільського, селищного голови в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування. Проаналізовано питання правового статусу сільського, селищного голови. Зроблено висновок щодо необхідності подальшого законодавчого врегулювання діяльності сільського, селищного голови шляхом прийняття відповідного нормативного акта, а також розширення їх повноважень на місцях.

Ключові слова: *правове регулювання, місцеве самоврядування, посадова особа, органи місцевого самоврядування, сільський, селищний голова.*

Статья посвящена основным проблемам правового регулирования деятельности сельского, поселкового головы в условиях реформирования системы органов местного самоуправления. Проанализирован вопрос правового статуса сельского, поселкового головы. Сделан вывод о необходимости дальнейшего законодательного урегулирования деятельности сельского, поселкового головы путем принятия соответствующего нормативного акта, а также расширения их полномочий на местах.

Ключевые слова: *правовое регулирование, местное самоуправление, должностное лицо, органы местного самоуправления, сельский, поселковый голова.*

The article is devoted to the main problems of the legal regulation of the activity of the village, settlement head in the conditions of reforming the system of local self-government bodies. The article analyzes the legal status of the village, settlement head. The conclusion is made on the necessity of further legislative regulation of the activity of the village, settlement head by adopting the corresponding normative act, as well as expanding their powers on the ground.

Key words: *legal regulation, local self-government, official, local government, village, settlement chairman.*

Вступ. В умовах сьогодення питання організації місцевого самоврядування, формування, правового регулювання діяльності, а також відповідальності його органів недостатньо врегульовані на законодавчому рівні. Це призвело до того, що конституційно-правовий статус сільського, селищного голови як головної посадової особи місцевої територіальної громади має бути належним чином закріплений і нормативно врегульований на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного нормативного акта, який би вирішив наявні проблеми.

© ВІШТАК І.А. – магістрант (Інститут післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Процеси політико-правового реформування держави і суспільства зумовлюють необхідність вдосконалення державного управління, місцевого самоврядування, а також територіальної організації влади. Розбудова в Україні дієвої відповідальної влади значною мірою зумовлена запровадженням ефективної системи місцевого самоврядування. Концептуальні положення державної політики повинні визначати не лише загальні принципи організації місцевого самоврядування, але також і особливості їх здійснення. Створення політико-правового простору, необхідного для урахування таких особливостей, забезпечує найбільш сприятливі умови для реалізації потенційних можливостей місцевого самоврядування й інтересів населення у селах і селищах України.

Важливим моментом подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні є нормативно-правове закріплення та визначення подальших можливих шляхів його вдосконалення, що дасть можливість вирішити основні проблемні питання правового регулювання діяльності сільського, селищного голови в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.

Постановка завдання. Мета статті полягає у здійсненні аналізу проблем правового регулювання діяльності сільського, селищного голови в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Питання місцевого самоврядування, серед великої кількості проблем, які постають перед будь-якою розвинутою державою, займають одне з основних місць. Це зумовлено тим, що без місцевого самоврядування, як однієї з форм народовладдя, неможлива побудова жодної демократичної й економічно розвинутої держави.

Досліджуючи питання щодо становлення та розвитку конституційно-правового статусу сільського, селищного голови в Україні, необхідно зазначити, що цей інститут пройшов довгий шлях від його становлення та розвитку до існування в нинішніх умовах.

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні пов'язаний із прийняттям Конституції України 1996 р. та набуттям конституційного статусу місцевим самоврядуванням, а також прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який регламентує статус і повноваження сільського, селищного голови [1, с. 66].

Конституція України у ст. 40 закріпила систему самоврядування, що включає декілька рівнів: первинний – міста, села і селища; вторинний, регіональний – райони й області. Ст. 140 Конституції України чітко визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – мешканців територіальної одиниці (села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) – самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України [2].

Сільський, селищний голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища [3].

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що окреслена інституція є правом і спроможністю місцевого управління в законодавчих рамках регулювати та здійснювати відповідне керівництво більшою частиною питань місцевого значення в інтересах територіальної громади [4].

У процесі здійснення муніципальної реформи в Україні одними з найбільш конфліктних питань стали питання правового регулювання діяльності сільських, селищних голів і проблема їх статусу.

Ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування. Відповідно до вказаного нормативного акта прийняття на посаду сільського, селищного, міського голови, старости здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

Нещодавні законодавчі зміни щодо закріплення нової особи у системі місцевого самоврядування, а саме «старости», спричинило виникнення великої кількості запитань про взаємовідносини старости з сільським, селищним головою.

Відповідно до п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у селах, селищах, у яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, котра здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання [6].

На практиці це означає, що таким може бути або сільський, селищний голова територіальної громади, яка увійшла до об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), але не є її адміні-

стративним центром, або особа, котра здійснювала повноваження сільського, селищного голови до об'єднання.

Ч. 2 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що у разі звільнення з посади сільського, селищного голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень, повноваження сільського, селищного голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної ради, окрім випадків, встановлених нормами чинного законодавства [3].

Важливо зауважити, що кожен староста, кожен депутат відповідної ради та сільський, селищний голова має зробити все можливе задля втілення ідеалів місцевої демократії, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування [7, с. 2].

Покладення обов'язків старости до обрання його на перших виборах можливе лише на сільського, селищного голову відповідної територіальної громади або на секретаря відповідної сільської, селищної ради, який здійснював повноваження сільського, селищного голови до об'єднання у зв'язку з достроковим припиненням повноважень або смерті голови. В інших випадках покладення обов'язків старости на секретаря сільської, селищної ради є неправомірним.

Досить важливим є правова позиція у справі про місцеве самоврядування, викладена у Рішенні Конституційного Суду України щодо сільських, селищних, міських голів, суть якого зводиться до того, що сільський, селищний, міський голова є посадовою особою з особливим подвійним правовим статусом і, з одного боку, входить до структури місцевого самоврядування як відносно самостійний елемент, а з іншого – є посадовою особою виконавчого органу ради та самої ради, оскільки наділений рядом повноважень і щодо формування та керівництва роботою виконавчого комітету ради, і щодо участі у роботі місцевої ради [8].

Аналогічним чином і староста, як особа, котра обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, є виборною посадовою особою, проте одночасно за посадою є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради ОТГ, тобто входить до складу органу місцевого самоврядування як його окремий структурний елемент, наділений певними посадовими обов'язками, спрямованими на реалізацію компетенції цього органу [9].

Досить розповсюдженим і проблемним є питання, чи можлива певна ротація між колишніми сільськими, селищними головами у разі покладання на них обов'язків старости? Наприклад, чи може голова сільської, селищної ради адміністративного центру ОТГ, який не був обраний головою ОТГ, виконувати обов'язки старости в старостинському окрузі, що залишився без старости? Відповідь буде «ні», адже законом чітко встановлено: повноваження старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання. Це стосується і поширення повноважень старости певного старостинського округу додатково на територію ще одного округу. Повноваження старости розповсюджуються на один старостинський округ [10].

В абз. 4 ч. 1 ст. 8³ Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також зазначається, що сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради ОТГ поточного скликання. За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, встановлені йому як сільському, селищному голові до приєднання [7].

Проте механізм реалізації вказаної норми чітко не визначений, а тому на практиці виникає безліч запитань. Зокрема, що робити, якщо колишній сільський чи селищний голова йде на пенсію або відмовляється з інших причин виконувати обов'язки старости? Чи зберігається за сільськими, селищними головами, які виконують обов'язки старост, після закінчення їх повноважень на цих посадах, право на отримання попередньої роботи (посади), а за її відсутності – іншої рівноцінної роботи (посади), яку вони мали до обрання їх сільськими, селищними головами? Чи зараховується строк виконання обов'язків старости у шестимісячний строк збереження за ними попередньої заробітної плати, якщо такій особі надалі не можуть надати роботу (посаду), яку вони мали до обрання на посаду сільського, селищного голови?

На нашу думку, новостворена рада ОТГ на першій сесії має ухвалити рішення про закінчення повноважень сільських, селищних голів відповідної територіальної громади та звільнення на умовах, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у зв'язку із закінченням терміну повноважень). Якщо колишній сільський чи селищний голова не відмовляється виконувати обов'язки старости, то рішенням новоствореної ради він має призначатися на посаду виконувача обов'язків старости до обрання старости на перших виборах. На цей час за

ним має зберігатися та заробітна плата, яку він отримував на посаді голови відповідної сільської чи селищної ради [11, с. 92–93].

Голова територіальної громади, він же міський, сільський, селищний голова, – це дуже важлива та шанована посада, користуючись якою, можна наробити проблем, за які люди можуть довго і завзято лаяти, або, навпаки, дуже позитивно вплинути на ситуацію у громаді.

Голова, незважаючи на отримання мандату напряду від виборців, має встановити робочі відносини з відповідною радою, адже саме рада представляє громаду, а не голова. Саме рада є органом, що розпоряджається бюджетом і визначає місцеву політику.

Як сільська, селищна рада не може діяти без голови, так само і сільський, селищний голова не може діяти без ради. Вони приречені або на партнерство, від якого виграють усі, або на конфронтацію, що часто завершується достроковим припиненням повноважень сільського, селищного голови, а то й достроковими виборами самої ради.

Проте не варто орієнтуватися лише на проблемні моменти, які можуть мати місце у взаємовідносинах сільської, селищної ради та сільського, селищного голови. Варто робити все для того, аби рада, голова і виконком працювали як одна команда в інтересах усієї територіальної громади [12, с. 26].

Окремо необхідно акцентувати увагу на тому, що не зовсім чітко визначається розподіл повноважень, обов'язків і відповідальності між сільським, селищним головою ОТГ і старостою. Відповідно до положень ст. 12, 14¹, 42, 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обидві посади є виборними, підконтрольними і підзвітними перед радою та територіальною громадою. Проте староста відповідальний і підзвітний за діяльність у межах старостинського округу, а голова – всієї територіальної громади. У разі не виконання старостою своїх посадових обов'язків, рішень сесії, виконкому, розпоряджень голови законодавством чітко не визначено процедури притягнення його до відповідальності і хто саме має бути ініціатором притягнення до відповідальності (голова особисто чи це має бути здійснено за погодженням сесії?). Контроль за станом благоустрою має здійснювати і голова, і староста. У разі заподіяння шкоди життю, здоров'ю громадян або майнової шкоди фізичній чи юридичній особі через незабезпечення благоустрою (наприклад, не забезпечену належну очистку від снігу та посипання доріг) законом не визначено, яку посадову особу притягувати до відповідальності, адже їх повноваження дублюються. Вирішенню вказаних проблемних питань, на нашу думку, може посприяти доповнення пп. 9 ч. 1 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітким переліком обов'язків старости щодо забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури та цивільного захисту населення. Окрім того, слід доповнити ч. 7 ст. 42 вказаного закону про уповноваження сільського, селищного голови притягувати до дисциплінарної відповідальності виборних посадових осіб – старосту і секретаря – за згодою депутатів ради (рішення сесії).

Найболючішим є питання про повноваження місцевого самоврядування, у т. ч. і сільського, селищного голови. Під час встановлення компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Внаслідок цього суттєва частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а формат розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», коли одні й ті ж питання опинилися у сфері впливу різних органів публічної влади.

Висновки. Таким чином, основні проблеми правового регулювання діяльності сільського, селищного голови в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування полягають у такому.

В Україні гостро відчувається відсутність відповідних нормативних актів, які врегулювали б діяльність місцевого самоврядування. Зокрема, відсутній спеціальний закон, що регулював би питання статусу сільських, селищних голів, прийняття якого дасть можливість вирішити проблемні питання.

Також відсутність ефективної системи гарантій охорони (захисту) прав відповідних голів призводить до того, що реалізація положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних голів, які обираються населенням, за рішенням відповідної ради чи Верховної Ради України, не повною мірою враховує думку виборців та не усуває впливу на результати таких виборів із боку партійних організацій і державних органів.

Причиною виникнення конфліктних ситуацій на місцях є відсутність чіткого розмежування функцій і повноважень місцевих державних органів виконавчої влади й органів місцевого

самоврядування, а також перевантаження органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями, за виконання яких вони підконтрольні державним органам.

Позитивним моментом у вирішенні зазначених проблем може стати створення та розвиток політично незалежних асоціацій органів місцевого самоврядування, які б мали право захищати інтереси сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад.

Список використаних джерел:

1. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2009. № 5. С. 66–71.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 140.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Куколевська Ж.Д. Правові основи місцевого самоврядування: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2006. С. 123–132.
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування від 07 червня 2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 33. Ст. 175.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 13. Ст. 91.
7. Дерун Т.М. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад / Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2017. 164 с.
8. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування)» від 09 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00>.
9. Литвиненко І.Л. Інституціоналізація старости в системі місцевого самоврядування. Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 23–30 квітня 2018 р.) URL: http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Lytvynenko_I_L.pdf.
10. Трипольська М. Дискусійні аспекти покладення обов'язків старости села, селища. Журнал Місцеве самоврядування. 2017. № 12. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32596.html>.
11. Циганчук Н.А. Проблеми децентралізації та шляхи їх вирішення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.
12. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.