



ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИБОРНИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Б. КАЛИНОВСЬКИЙ,

заступник начальника кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ кандидат юридичних наук, доцент м. Київ, Україна

SUMMARY

Definitely a problem of constitutional status and the formation of representative bodies of local public authorities in Ukraine, necessity of conducting the municipal reform and comprehensive maintenance of the constitutional status of village, Township, and deputies of local councils.

Keywords: status, local public authorities, local government, elections, local Chairman, Member of the local Council.

* * *

Визначено проблеми конституційного статусу та порядку формування представницьких органів місцевої публічної влади в Україні, обґрунтовано необхідність проведення муніципальної реформи та комплексного забезпечення конституційного статусу сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад в Україні.

Ключові слова: статус, місцева публічна влада, місцеве самоврядування, вибори, місцевий голова, депутат місцевої ради.

РЕЗЮМЕ

Определены проблемы конституционного статуса и порядка формирования представительных органов местной публичной власти в Украине, аргументирована необходимость проведения муниципальной реформы и полная реализация конституционного статуса сельских, поселковых, городских голов и депутатов местных советов в Украине.

Ключевые слова: статус, местная публичная власть, местное самоуправление, выборы, местный глава, депутат местного совета.

Постановка проблеми. Відродження вітчизняного конституціоналізму відбувається в досить непростих умовах розвитку української державності і вимагає значних зусиль органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, правників-науковців щодо пошуку та впровадження в законодавство і практику державного будівництва ефективних моделей конституювання суспільних відносин.

Актуальність теми. Підтримую позицію В. Тація, який зауважив, що головною метою конституційно-правової реформи має стати створення такої інституційної організації публічної влади, яка була б здатною швидко й адекватно реагувати на постійно змінювані інтереси і потреби суспільства, забезпечувати високий рівень надання управлінських послуг, діяти у руслі побажань і пріоритетів усіх соціальних спільнот (територіальних, національних, культурних тощо) [1, с.165]. Досвід провідних європейських країн свідчить, що успішно реалізувати такі завдання може тільки сучасний, гнучкий, відкритий для громадськості, багаторівневий і децентралізований механізм публічної влади,

органічно поєднуючи загальнонаціональні інтереси з регіональними та місцевими потребами. Беручи до уваги історичне минуле України, можемо констатувати, що сьогодні в Україні спостерігається неоднорідність етнічного складу жителів, відмінність соціально-економічних характеристик регіонів і громад, все це вимагає розумної і зваженої регіоналізації і муніципалізації державного будівництва.

Мета статті – визначити та проаналізувати проблеми конституційного статусу та порядку формування представницьких органів місцевої публічної влади в Україні.

Викладення основного матеріалу. Сьогодні в Україні досить продуктивно працює школа вчених-конституціоналістів, які досліджують і науково обґрунтовують шляхи подальшої розбудови органів місцевої публічної влади. Сучасний стан розвитку національного суспільства демонструє необхідність реформ, і більшість як політиків так і науковців погоджуються з тим, що без утвердження засад місцевого самоврядування говорити про динамічний розвиток суспільства не приходиться. Конституційний статус органів та посадових осіб

місцевого самоврядування у своїх працях розкривали такі вітчизняні вчені, як: М. Баймуратов[2], О. Батанов[3], В. Борденюк[4], В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко[5], В. Куйбіда[6], М. Пухтинський та ряд інших. При цьому слід зазначити, що недостатньої уваги в науковій літературі приділено конституційно-правовому статусу місцевих рад та сільським, селищним, міським головам, зокрема поза увагою залишаються питання порядку їх обрання, заміщення, гарантій та відповідальності. Тема наукової статті є актуальною, теоретично і практично значимою на сучасному етапі проведення конституційної, муніципальної та адміністративно-територіальної реформ.

Сьогодні і в Україні активно ведеться дискусія щодо необхідності адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого та регіонального управління, тобто удосконалення місцевої публічної влади. Процес реформування зумовлює необхідність уважного ставлення до існуючих регіональних особливостей і проблем, а також територіальної самоідентифікації громадян при формуванні та здійсненні державної політики, у законодавчій та право-



застосовній діяльності. При цьому слід відмітити, що тенденції регіоналізації, які спостерігаються в країнах світу, прийшли на зміну жорсткому централізму національних держав і отримали різні прояви: інституційний, адміністративно-територіальний, функціонально-компетенційний, бюджетно-фінансовий, лінгвістичний тощо. Процеси регіоналізації відбуваються у Великій Британії, Німеччині, Італійській Республіці та інших країнах, і мають свої особливості і свої небезпеки, і це значною мірою пов'язано з історією держави та регіональною і національною ідентичністю. Для України сьогодні важливо вивчити апробовані практики реформування місцевої публічної влади, при цьому слід враховувати і національні традиції.

Як відомо, конституційні норми, присвячені територіальній організації влади, виявилися найбільш «слабким місцем» Конституції України від 28 червня 1996 року [7]. За 17 років дії Основного Закону накопичено достатній теоретичний масив і досвід функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виявлено недоліки у їх відносинах між собою та центральними органами влади, усвідомлено і сприйнято необхідність впровадження міжнародно-правових стандартів і найкращих зарубіжних моделей конституційного закріплення і організації місцевої публічної влади. В концептуальних документах відображено стратегічне бачення розвитку територіальної організації влади в напрямку її подальшої демократизації та децентралізації, зміцнення гарантій і матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як інститут публічної влади розвивається відповідно до системи законодавства, що формується парламентом, який і визначає конституційно-правовий статус місцевого самоврядування. Конституція України від 28 червня 1996 р. (ст. 141) [7] визначає загальні засади формування представницьких органів місцевої публічної влади, а саме порядок формування сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обрання посадових осіб, а конкретизуються положення зазначеної статті в спе-

ціальних законодавчих актах, таких як Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997р. [9], Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р. [10], Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002р. [11], Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. [12]

Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування займають сільські, селищні, міські голови та місцеві ради. Їх провідна роль забезпечується тим, що місцеві голови та депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від їх імені та в їх інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників.

Під правовим статусом посадової особи органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів) правник Шаповал В.Д. розуміє зміст муніципально-службових відносин, урегульованих правовими нормами за займаною посадою, які реалізуються через визначені повноваження, права, обов'язки, гарантії і відповідальність [13, с.45].

Конституційно-правовий статус місцевого голови та депутата місцевої ради – це цілісний внутрішньо узгоджений комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, що поєднує нормативно регламентовані характеристики інституту місцевого голови та інституту депутата місцевої ради як представника територіальної громади, громадського діяча та члена представницького органу місцевого самоврядування, який здійснює функції та повноваження на підставі Конституції та законів України.

Аналізуючи поняття „депутат

місцевої ради”, слід зазначити, що визначальними характеристиками є наступні: фактично, депутат місцевої ради виступає повноважним представником інтересів територіальної громади у представницькому органі місцевого самоврядування та у взаємовідносинах з іншими суб'єктами, чим і обумовлюється його особливе правове становище; за змістом депутат місцевої ради наділений особливим конституційно-правовим статусом, основу якого складають різні повноваження щодо здійснення місцевого самоврядування, закріплені Конституцією, законами України та актами органів місцевого самоврядування; за формою депутат – громадський діяч.

Для ефективного розкриття питання щодо конституційно-правового статусу місцевого голови та депутата місцевої ради доцільним є визначення структурних елементів їх конституційно-правового статусу, а саме: правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; термін виникнення та припинення дії представницького мандату; громадянство, відповідальність та гарантії діяльності місцевого голови та депутата місцевої ради.

Правосуб'єктність, як елемент конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови та депутата місцевої ради, слід розглядати як різновид спеціальної правосуб'єктності, під якою розуміється система можливостей набувати спеціальні права і обов'язки, а також нести відповідальність, що, у свою чергу, закріплені на законодавчому рівні щодо реалізації власних функцій та повноважень. Щодо терміну та підстав виникнення і припинення повноважень місцевого голови та депутата місцевої ради, що правоутворюючим юридичним фактом, який має наслідком набуття мандату, є факт обрання місцевим головою чи депутатом місцевої ради, виявляється офіційне оголошення результатів виборів. Таким чином, саме з моменту офіційного оголошення результатів виборів сільський, селищний, міський голова та депутат набуває спеціальної правосуб'єктності.

З огляду на концепцію народного представництва носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України), проте, народ делегує владні повно-



важення щодо реалізації влади своїм представникам. Насправді з моменту обрання сільський, селищний, міський голова чи депутат місцевої ради отримує мандат, тобто право і водночас обов'язок на представництво інтересів територіальної громади та на вирішення питань місцевого значення від імені і в інтересах територіальної громади, а також право та обов'язок щодо участі в діяльності представницького органу місцевого самоврядування, – місцевої ради та її органів. Саме таким чином територіальна громада уповноважує своїх представників на здійснення місцевої влади.

Загрозливий характер для розвитку місцевого самоврядування має масова участь у виборчому процесі працівників місцевих державних адміністрацій та інших представників місцевих органів влади. Законодавство України не передбачає обмежень щодо балотування в представницькі органи місцевого самоврядування.

Конституція України від 28 червня 1996 року передбачає запровадження окремого інституту публічної служби – служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Місцеве самоврядування конституційно закріплюється як особлива форма публічної влади, так, зокрема, ст.5 Конституції України визначає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а з положень ст.38 Конституції України випливає, що службовець органу місцевого самоврядування не перебуває на державній службі.

Виходячи із зазначеного, Конституція України розмежує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Названі служби базуються на спільних принципах публічної служби, зокрема, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізму, компетентності, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовця, позапартійності тощо.

Ключовим документом, який за-

кріплює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року[12]. Названий Закон передбачає такі посади в органах місцевого самоврядування: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Конституція України від 28 червня 1996 р. гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до інституцій місцевого самоврядування. Конституційне положення закріпило можливість реалізувати право жителів громади на участь в управлінні справами місцевого самоврядування через отримання мандату депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи статусу посадової особи в органах місцевого самоврядування. Обрання сільських, селищних, міських голів, місцевих рад, що складаються з депутатів, утворення депутатських комісій, фракцій, груп, формування виконавчих органів цих рад неможливе без участі громадян у місцевих виборах.

Закон України „Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р.[11] регламентує права депутата місцевої ради у виборчому окрузі, у раді та її органах. Депутатська діяльність є досить багатогранною та багатоманітною. Правова культура депутата місцевої ради буде включати в себе вміння спілкування з виборцями та територіальною громадою в цілому; вміння дипломатично поводитися у місцевій раді, що буде проявлятися в культурі дискусій при обговоренні і прийнятті питань місцевого значення.

Як зауважив В. Борденюк, практика конституційного судочинства засвідчила наявність ряду проблем, які виникають унаслідок реалізації єдиним органом конституційної юрисдикції належних йому повно-

важень. Зокрема, до таких проблем можна віднести насамперед те, що він, ухвалюючи рішення з питань визнання неконституційними законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України, іноді призначає роль законодавчого регулювання у механізмі управління державними справами[4, с. 390-391].

До наслідків такого впливу на сферу законотворчості з боку єдиного органу конституційної юрисдикції можна віднести положення статті 7 нового Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., в якій з урахуванням його рішень вже було прямо зафіксовано, що депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службу діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. У такий спосіб були створені відповідні передумови для впливу органів виконавчої влади на сферу місцевого самоврядування із середини, внаслідок чого переважна більшість керівників місцевих державних адміністрацій була обрана не тільки депутатами, а й головами районних і обласних рад.

Тим часом правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції, за якою міський голова є «посадовою особою з представницьким мандатом», а тому «не може мати іншого представницького мандата», не викликає заперечень лише стосовно мандата народного депутата України, оскільки останній за змістом статті 78 Конституції здійснює свої повноваження на постійній основі, що, звісна річ, виключає поєднання посади народного депутата України з посадою міського, отже, й сільського та селищного голови, який за змістом частини другої статті 141 Основного Закону також має здійснювати свої повноваження на постійній основі.

Стосовно ж неможливості поєднання посади сільського, селищного, міського голови з мандатом



депутата місцевої ради, то в цій частині виникають певні непорозуміння. Адже Конституція не містить відповідних норм, які прямо або опосередковано забороняли б сільським, селищним, міським головам бути депутатами місцевих рад та Верховної Ради АРК, які до того ж здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

У такий спосіб Конституційний Суд України своїми рішеннями унеможливив поєднання в перспективі посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата насамперед районної і обласної ради та Верховної Ради АРК, хоча ці питання, на нашу думку, мають вирішуватися виключно на законодавчому рівні. Це, зокрема, впливає зі змісту частини третьої статті 141 Конституції, згідно з якою статус голів, депутатів (включаючи питання несумісності) і виконавчих органів ради, їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Єдиний орган конституційної юрисдикції не повинен підняти законодавчу владу, створюючи відповідними рішеннями перешкоди для вдосконалення організації влади на місцях шляхом законодавчого регулювання, що особливо виразно простежується зі змісту його рішень із питань сумісництва посади в місцевих органах виконавчої влади та посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата відповідної місцевої ради та Верховної Ради АРК.

В сучасних умовах подальшого реформування місцевого самоврядування в цілому надзвичайно важливим є пошук оптимальної моделі мандату сільського, селищного, міського голови та депутата місцевої ради.

Слід визнати, що проведення реформи неможливе без подолання існуючих проблем, які постали перед місцевою публічною владою, а саме:

- економічна неспроможність громад та їх органів реалізовувати власні та делеговані повноваження;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади;

- закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, неефективне використання

комунальної власності, земельних ресурсів;

- відсутність системної і професійної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Зазначені проблеми тільки посилюються, і для їх розв'язання необхідно 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.

Сприймаючи загально визнані європейські здобутки демократичної організації місцевої публічної влади, які передусім закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, головними засадами, на які має спиратися конституційно-правове реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, слід відзначити: субсидіарність; децентралізацію державного управління; матеріально-фінансову самостійність і спроможність; правову самостійність; організаційну самостійність; повсюдність місцевого самоврядування; територіальність місцевого самоврядування; законність.

Сучасну демократичну правову державу неможливо уявити без ефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як здійснення влади на місцях – є невід'ємним елементом конституційного ладу України. Разом з тим, сучасний стан реалізації конституційної, адміністративно-територіальної, судової та ряду інших структурних реформ на рівні територіальної організації влади не дали очікуваних позитивних результатів.

Висновки. Підсумовуючи виклад матеріалу, представляється можливим зробити ряд узагальнень. По-перше, для розвитку місцевого самоврядування є необхідною підготовка професійних незаполітизованих кадрів. По-друге, законодавство щодо порядку формування представницьких органів місцевої публічної влади повинно мати ста-

лий характер. По-третє, необхідно законодавчо передбачити механізм впливу виборців на формування списків кандидатів на виборні посади в інституції місцевого самоврядування. По-четверте, необхідно системно підійти до реалізації конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевих рад, для цього чітко законодавчо визначити і розкрити механізм втілення елементів цього статусу: провосуб'єктність, функції, права, обов'язки, компетенцію, гарантії та відповідальність.

Літератури

1. Тацій В. *Регіональні та самоврядні чинники к конституційно-правовому регулюванню суспільних відносин в Україні*. В: Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових праць; Заг. ред. А. Стрижак, В. Тацій. К., 2008, 352 с.

2. Баймуратов М. А. *Об'єктний состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация*. В: М. А. Баймуратов; Т. М. Буряк – Сумы, 2007, 232 с.

3. Батанов О. В. *Муниципальная влада в Україні: проблеми теорії та практики*. [монографія]. Батанов О. В.; відп. ред. М. О. Баймуратов. К.: Юридична думка, 2010, 656 с.

4. Борденюк В. І. *Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії*. Монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007, 576 с.

5. Кравченко В. В. *Муниципальне право України*. [навч. посіб.]. В. В. Кравченко, М. В. Пітчик. К.: Атіка, 2003, 672 с.

6. Куйбіда В. С. *Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні*. Куйбіда В. С. Львів: Літопис, 2001, 375 с.

7. Коліушко І. Б. *Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні*: монографія. І. Б. Коліушко. К.: Факт, 2002, 284 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. ВВР, 1996, №30, ст. 141.

9. Про міське самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. ВВР, 1997, №24, ст. 170.

10. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 10 липня 2010 року N 2487-VI. Голос України від 31.07.2010, № 141.

11. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11.07.2002 р. ВВР, 2002, №40, ст. 290.

12. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07.06.2001. ВВР, 2001, № 33, ст. 175.

13. Шаповал В. Д. *Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні*. Монографія. Кременчук, 2010, 156 с.