

УДК 352.075.31(477)

Ю. Ю. Бальцій
асистент кафедри конституційного права ОНЮА

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

У процесі здійснення муніципальної реформи в Україні одним з найбільш конфліктних питань стала проблема статусу сільських, селищних, міських голів.

Проблеми правового статусу головних посадових осіб у місцевому самоврядуванні займають важливе місце та є досить актуальними у муніципальному праві. Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як М. О. Баймуратов, Ю. А. Дмитрієв, М. І. Корнієнко, В. Ф. Погорілко, В. І. Фадеєв, О. Ф. Фрицький, Е. С. Шугрін та ін., однак предметом окремого дослідження вони досить не стали.

В юридичній літературі автори по-різному тлумачать поняття правового статусу органів місцевого самоврядування, але усі вони дотримуються того, правовий статус — це сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами та нормативно-правовими актами [1].

Правовий статус сільських, селищних, міських голів як відносно нових суб'єктів публічно-правових відносин є предметом численних суперечок, як серед вчених, які займаються муніципальною проблематикою, так і серед практичних працівників [2]. Нагадаємо, що з погляду законодавця сільський, селищний, міський голова — головна посадова особа територіальної громади відповідно села, селища, міста, що очолює діяльність по здійсненню на відповідній території функцій місцевого самоврядування. Він обирається громадянами, які проживають, відповідно, на території села, селища, міста. Наприклад, так визначається статус сільського, селищного, міського голови в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3]. Конституція України, навпаки, не містить спеціальних норм, які б регламентували їх статус. Нею лише визначено, що сільський, селищний, міський голова обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Ці особи очолюють виконавчий орган ради та головуєть на її засіданнях. Що ж стосується статусу голів та їх повноважень, то вони мають визначатися законом (ст. 141 Конституції України).

Прийнятий у 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяв зміцненню правового статусу сільського, селищного, міського голови, визначивши його головною посадовою особою відповідної територіальної громади (ст. 12). Проте, як відомо, цей закон є рамковим. У статтях 12, 42, 59 і 79 цього закону були лише частково визначені повноваження та статус сільських, селищних, міських голів. У межах зазначеного закону регулювання всіх аспектів діяльності вказаних посадових осіб не зроблено. Тому в механізмі визначення

їх статусу є багато прогалин, що потребує прийняття окремого закону, в якому окреслювалося б не тільки коло повноважень голів, а й порядок їх здійснення, гарантії діяльності цих осіб, судовий захист їх інтересів.

Необхідність якнайшвидшого і по можливості оптимального визначення статусу сільських, селищних, міських голів є нагальною з кількох причин:

По-перше, до 1996 р. законодавством не було передбачено посад сільських, селищних, міських голів. Натомість, був інститут голови відповідної ради, статус якого нічим не відрізнявся від статусу депутатів ради. Такий підхід фактично залишається і на сьогодні, хоча, враховуючи рівень відповідальності, обсяг повноважень і навіть кількість виборців, які віддали свої голоси за кандидатуру голови, гостро стоїть потреба у розмежуванні статусу депутатів та голів.

По-друге, відсутність закону, який визначав би статус сільського, селищного, міського голови, дається взнаки під час проведення президентських і парламентських кампаній. Саме тут часто виникають конфліктні ситуації у взаєминах голів та урядових структур і політичних партій. В залежності від того, кому виборці віддають свою перевагу, дається оцінка діяльності сільського, селищного, міського голови не територіальною громадою, а головами місцевих державних адміністрацій чи обласних рад в залежності від їх політичних уподобань.

По-третє, ще й досі не припинилися намагання нівелювати статус сільських, селищних, міських голів та відновити у державі єдину вертикаль влади. Це спостерігається, як зазначає В. Коваль, з боку державних адміністрацій та Адміністрації Президента України, у спробі керувати сільськими, селищними, міськими головами, використовуючи положення про надані законом, так звані делеговані повноваження [4].

По-четверте, гострота проблеми статусу сільських, селищних, міських голів особливо проявляється при достроковому припиненні їх повноважень. При цьому такі ситуації виникають як на справжніх, так і надуманих підставах. Лише на протязі 1998–2001 рр. за рішенням міських рад були достроково припинені повноваження голів міст Кременчука та Миргорода Полтавської області, Василькова Київської області, Луганська Луганської області, Деражні Хмельницької області [5]. Частина міських голів змушена припинити достроково свої повноваження через постійний тиск з боку державних органів, та через погрози порушення кримінальних справ або припинення фінансування на життєзабезпечення міст. Це, наприклад, стало причиною звільнення із займаних посад міських голів Ромнів та Шостки Сумської області та Запоріжжя [6]. Це звичайно викликає невпевність у міських голів у їх діяльності та правовому захисті.

Ця ситуація ускладнюється тим, що сільські, селищні, міські голови практично усунуті від доступу до засобів масової інформації. Доцільним також було б створити окремий загальнонаціональний муніципальний телевізійний канал, а також загальнонаціональне інформаційне видання.

З вищесказаного можна зробити такі висновки:

– в Україні гостро відчувається наявність дефіциту законодавчої бази щодо місцевого самоврядування, зокрема відсутній спеціальний закон, який регулював би питання статусу сільських, селищних, міських голів;

– 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, міських голів, які обираються населенням, за рішенням відповідної ради чи Верховної Ради України, не враховує думки виборців і уможливорює зловживання з боку державних органів;

– до конфліктних ситуацій на місцях призводить відсутність чіткого розмежування функцій і повноважень місцевих державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, перевантаження органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями, за виконання яких вони підконтрольні державним органам;

– позитивним може бути створення та розвиток політично незалежних асоціацій органів місцевого самоврядування, які б мали право захищати інтереси сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад;

– має бути більш гарантованою можливість доступу сільських, селищних, міських голів до загальнонаціональних засобів масової інформації.

– було б також доцільним виділити окремі чи нові відповідно удосконалені організаційні форми і засоби, що активно впроваджуються в практику роботи одноособових органів у процесі виконання ними своїх функцій. Так, у даний час посилена увага приділяється перспективному плануванню діяльності міських голів.

Підводячи підсумок, можна сказати, що незважаючи на прогалини у діючому законодавстві стосовно правового статусу сільських, селищних, міських голів, досвід їх діяльності на протязі 1996–2003 рр. вказує на те, що цей інститут місцевого самоврядування виявився досить ефективним.

Цілеспрямована, творча робота головних посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад, залучення до участі в масових заходах широкого активу, гласність, сприяють розвитку активності і відповідальності кадрів, більш оперативному вирішенню соціально-економічних проблем, стабілізують ситуацію в колективах, у цілому в районах, областях, активізують громадську дієвість територіальних громад.

Література

1. Див., наприклад: Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юріком Інтер, 2001. — С. 159.
2. Див., наприклад: Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Паук думка, 1999. — С. 650-654; Коваль В., Линецький С. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів // Право України. — 2000. — № 1. — С. 44-46.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Коваль В., Линецький С. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів // Право України. — 2000. — № 1. — С. 45.
5. Козоріз В. «Міське самоврядування» за обласним сценарієм // Людина і влада. — 2000. — № 7-8. — С. 73.
6. Там само. — С. 76.