

УДК 35.085

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ СТАТУСУ ОБРАНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ

Лазор О.Д.

кандидат сільськогосподарських наук, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The process of becoming of status of select public servants of public self-governing power is analyzed. With the purpose of approaching of the domestic system of vryaduvannya to the European standards found out the modern tendencies of regulation of this institute on the example of the foreign states.

Анотація

Проаналізовано процес становлення статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади. З метою наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів виявлено сучасні тенденції регламентації цього інституту на прикладі зарубіжних держав.

Ключові слова

Закон, міське та регіональне самоврядування, рада, депутати місцевих рад, самоврядна влада, голова, заступник, посадові особи.

I. Вступ

Становлення статусу обраних представників публічної самоврядної влади в Україні та його трансформація тісно пов'язані зі зміною чинного законодавства. В Україні до таких обраних представників, крім депутатів місцевих рад, належать посадові особи, обрані територіальною громадою – голови та особи, які обираються відповідною радою: голови районної, районної у місті, обласної ради та їх заступники, секретарі рад.

Формування статусу обраних посадових осіб місцевого самоврядування в контексті становлення самоврядної влади в Україні, зокрема нормативно-правова регламентація цього інституту, є інноваційним напрямом правового забезпечення, втілення якого потребує використання науково-методологічних підходів з урахуванням зарубіжного досвіду.

Прийняття Закону "Про міське самоврядування в Україні" актуалізувало питання необхідності нормативно-правового регулювання статусу посадових осіб місцевого самоврядування як важливої складової публічної самоврядної влади, вказуючи саме на муніципальну службу як на засіб його визначення (С.М. Серьогін, 1998 р.). Зважаючи на значний науковий доробок вітчизняних учених у частині визначення правово-

го статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування (А.О. Нечитайленко, 1999 р.; В. Мельниченко, С.М. Серьогін, 2000 р.; О.І. Сушинський, 2001 р., Ю.В. Делія, 2003 р.; А. Матіос, 2006 р.); його структурних елементів, здебільшого питань навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб, концепції організації цього процесу (Б.І. Волошинський, С. Калашникова, 2002 р.; С.С. Буряков, 2003 р.; В. Гриненко, Ю.Г. Кальниш, О.А. Котуков, О.Ф. Мельников, Б.Г. Савченко, 2004 р.; Л. Клімова, 2005 р.; П. Назимко, Л. Гогіна, О. Воронько, Ю. Іванченко, 2006 р.; В.В. Толкованов, 2007 р., О.В. Дімова, 2008 р.); побудови моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування (Г.П. Кушнірова, 2008 р.); оцінки праці посадових осіб (Р.М. Плющ, 2006 р.); вирішення проблеми юридичної відповідальності посадових осіб (О. Старцев, 2000 р., С.В. Болдирев, Ю.В. Делія, 2003 р.) та інших компонентів статусу, зазначимо, що поглибленого дослідження потребують тенденції становлення статусу обраних представників публічної самоврядної влади в зарубіжних державах, його регламентація та адаптація кращого досвіду в українських умовах. Проведення такого дослідження зумовлено декількома причинами, зокрема:

- наявні публікації присвячені здебільшого посадовим особам місцевого самоврядування загалом, а не їх керівному складу;
- визначення статусу голови та заступника в регламентах рад практично не виходить за межі чинного законодавства України;
- статус керівників органів місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів у наукових джерелах досліджено недостатньо;
- посилення процесів регіоналізації та регіоналізму в Україні потребують дослідження організації та функціонування суб'єктів місцевого самоврядування на регіональному рівні в зарубіжних державах.

Становлення інституту заступництва голови на прикладі зарубіжних держав та його регламентацію фрагментарно висвітлено в наукових доробках автора, а також у проце-

сі співпраці з різними співавторами, проте окремі наукові розвідки, такі як, наприклад, щодо інституту заступництва бургомистра (Б. Шлоер, Німеччина, 1997 р.), практично відсутні, що вказує на новизну та актуалізує порушену проблематику.

Положення чинних Законів “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [4], “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], “Про службу в органах місцевого самоврядування” [6] опосередковано регламентують правовий статус посадових осіб територіальних громад, утім, уникаючи їх заступників та частково – голів рад та їх заступників, зокрема визначаючи процедуру обрання останніх (ст. 56) [5].

Принагідно зауважимо, що застосування пропорційної виборчої системи на останніх місцевих виборах аж ніяк не сприяло якісному добору депутатського корпусу. Відтак, виникали питання, пов'язані не лише з добрим складом, але й щодо посадових осіб територіальних громад, кількості заступників, що мало місце після виборів 2006 р. (зокрема, на рівні обласних рад), порядку їх обрання та звільнення, розподілу повноважень між заступниками, підзвітності та інших питань, які можуть знайти своє детальніше відображення в регламентах відповідних рад, посадових інструкціях. Проте з практики відомо (як приклад, Київська міська рада, Новояворівська та Новороздільська міські ради Львівської області та ін.), що регламентація цих питань актуалізується здебільшого у випадку нагальної необхідності їх вирішення, що за виникнення критичних умов супроводжується ситуативним тлумаченням на власний розсуд положень нормативно-правових актів різних рівнів, починаючи від локального (інструкцій, регламентів рад та статутів територіальних громад) та закінчуючи міжнародним рівнем (Європейська хартія місцевого самоврядування, Декларація щодо регіоналізму в Європі, Європейська хартія регіонального самоврядування та ін.), зверненнями до органів прокуратури, Конституційного суду тощо.

Останні зміни до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] щодо заступників не зняли всіх суперечностей стосовно цих обраних посадових осіб. Арифметичне зменшення їх кількості засвідчило лише відсутність виважених аргументів з боку суб'єктів прийняття законодавчих змін, оскільки не лише області України відрізняються між собою за рядом чинників: територією, населенням, природо-ресурсним потенціалом, соціально-економічним розвитком, – але й райони в межах однієї області. Окремі із зазначених критеріїв є визначальними щодо наявності / відсутності тих чи інших суб'єктів самоврядної влади на відповідних

адміністративно-територіальних рівнях у зарубіжних країнах, особливостей їх створення та функціонування, що загалом сприяє формуванню відповідного статусу самоврядних владних інституцій.

З огляду на викладене вище, вартим уваги є досвід формування та регламентації статусу обраних посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема інституту заступництва у взаємозв'язку з іншими суб'єктами публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних держав, зокрема представників класичної демократії (Італія, Франція, Німеччина) та нової демократії (Словаччина та Польща).

II. Постановка завдання

Метою статті є розроблення пропозицій на основі вивчення зарубіжного та вітчизняного законодавства й практики щодо становлення інституту статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади.

III. Результати

У Республіці Італії [1] тип виборчої системи залежить від кількості населення адміністративно-територіального утворення, зокрема в комунах з населенням до 15 тис. – мажоритарна з певними особливостями, а для адміністративно-територіальних утворень з більшою кількістю населення – пропорційна. Особливістю висунення кандидатур на посаду сіндако, відповідно до ст. 71 Законодавчого декрету № 267/2000 [8] є поєднання їх в одному виборчому списку з кандидатами в радники до відповідного представницького органу, що певною мірою сприяє формуванню єдності майбутнього представницького органу та уникненню конфліктів між радою та головою.

У невеликих за кількістю мешканців комунах, де населення менше ніж 15 тис., сіндако одночасно здійснює керівництво радою та виконавчими органами, тобто, реалізуючи свою діяльність як голова комунальної адміністрації та поєднуючи її з функціями урядового чиновника. Сіндако головує під час проведення засідання ради, але в разі його відсутності ці повноваження здійснює заступник (віце-сіндако).

У комунах з населенням понад 15 тис. мешканців вибори до комунальних органів відбуваються за пропорційною системою в два тури. Проте за умови набрання абсолютної більшості голосів одним з кандидатів на посаду сіндако (голови) у першому турі другий – не проводиться. У випадку проведення все ж таки другого туру, що відбувається через два тижні, виносяться дві кандидатури на посаду сіндако, об'єднані зі списками радників, які в першому турі набрали найбільшу кількість голосів. У цих комунах сіндако здійснює ті самі функції, крім керівництва радою. На першому робочому засіданні комунальної ради зі складу радників шляхом таємного голосування обирається прези-

дент комунальної ради і його заступник – віце-президент. Незважаючи на те, що ці керівники лише представляють *раду* (виділено авт.), для їх обрання, відповідно до ч. 1 ст. 39 [8], необхідна підтримка 2/3 голосів радників від загальної кількості складу цієї ради. Побіжний огляд нормативно-правової регламентації процесу обрання сіндако та його компетенції підтверджує вагомість здійснення ним (сіндако), насамперед, повноважень щодо управління виконавчими структурами, надання послуг мешканцям комуни, акцентуючи відповідно на виконавчому аспекті обраного суб'єкта влади – голови та розмежуванні його представницьких повноважень стосовно ради й комуни. Порівнюючи з Україною, посадові особи територіальних громад асоціюються, насамперед, з їх впливом на міську раду, роблячи її в багатьох випадках “кишеньковою”, можливістю голови втримати все в одних руках: як раду, так і виконавчі структури на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Із цих позицій варто уваги є регламентація відповідних процесів на рівні інших адміністративно-територіальних рівнів Італії, зокрема провінцій та областей, на яких формування владних інституцій за основними процесуальними складовими є подібними. Органами врядування на рівні провінції є провінційна рада (представницький та контрольний орган), джунта провінції (виконавчий орган) та президент провінції, який очолює джунту. Обрання населенням провінції президента провінції, тобто керівника виконавчого органу, відбувається шляхом проведення вільних, прямих виборів (ч. 1 ст. 46) [8] – це ще одне підтвердження формування “механізму стримування та протидії” у сфері місцевого самоврядування в Італії, не лише на базовому адміністративно-територіальному рівні, але й на інших.

Крім цього, перше засідання ради (ст. 41) [8] скликається новообраним президентом провінції (джунти) та головує на ньому “старший” радник, аж до моменту обрання президента провінційної ради та двох віце-президентів. Вибори цих керівників ради відбуваються шляхом таємного голосування, зокрема процедуру обрання президента ради регламентує чинний статут відповідної провінції, встановлюючи здебільшого підтримку його кандидатури 2/3 голосів від загального складу ради (ст. 48) [10]. Якщо ж упродовж 30 днів з моменту першого голосування щодо обрання президента провінційної ради жодна з кандидатур не отримує необхідної кількості голосів, проголошується обраним той кандидат, який отримує підтримку абсолютної більшості. Після обрання президента шляхом таємного голосування обирають двох віце-президентів. Терміни

перебування на посадах як президента, так і віце-президентів ради дорівнюють терміну дії мандата радника.

В італійському законодавстві передбачено також процедуру висловлення недовіри цим посадовцям. Для цього в статутах, регламентах роботи ради визначається певна кількість радників, які повинні підтримати “ноту недовіри”, що здебільшого становить 2/5 голосів радників від загального складу ради. У кількісному вимірі ця вимога є значно меншою порівняно з українською нормою (2/3 голосів). Це означає, що для обрання президентів провінцій необхідно набрати значно більше голосів, ніж необхідно для їх звільнення.

Відповідно до Загального кодексу адміністративно-територіальних утворень *Франції* [7], органом громади є муніципалітет, який складається з муніципальної ради, мера та його заступників, де останні обираються комунальною радою з її членів шляхом таємного голосування в процесі проведення мажоритарних виборів. Складніший виборчий механізм, який передбачає поєднання мажоритарної та пропорційної систем виборів, визначено у великих комунах, де кількість мешканців понад 3,5 тис. Зауважимо, що під час проведення місцевих виборів у Франції використовується не лише обґрунтований виборчий інструментарій для реалізації пасивного права, але також властива багатоступінчастість процедури обрання до комунальних рад як депутатів, так і мерів та їх заступників, що в підсумку уможливорює якісний відбір депутатського корпусу та фаховість місцевої влади.

Термін повноважень заступників мера в муніципалітетах Франції [2], які обираються за тією самою процедурою, що й мер, відповідає каденції муніципальної ради і становить 6 років. Мінімальна кількість заступників – один, а максимальна не повинна перевищувати 30% законодавчо встановленої кількості муніципальних радників відповідної ради. Кожний із заступників обирається окремо для того, щоб визначити їх табельний порядок. У випадку нових виборів мера впродовж терміну дії мандата муніципальної ради проводяться вибори нових заступників. Вважається, що мер та його заступники повинні представляти групу однодумців. До правил несумісності посад, які застосовуються для всіх муніципальних радників, щодо заступників додається ще одне – співробітники апарату мерії не можуть займати ці посади.

Заступники мера Франції не мають власних повноважень, а відтак, можуть здійснювати повноваження мера лише у визначених випадках, зокрема:

- заміни – заступники в табельному порядку автоматично займають місце мера за

- умови відсутності мера або ж неможливості ним виконувати свої обов'язки;
- за його дорученням частина функцій може передаватися одному чи декільком заступникам. Оскільки доручення не можуть охоплювати всіх повноважень мера, то мери здебільшого, здійснюючи передачу повноважень заступникам, прагнуть, щоб кожен з них займався конкретними сферами діяльності (заступник з кадрової роботи, заступник у справах спорту, заступник з соціальних питань тощо).

Заступники мера можуть призупинити виконання своїх обов'язків ще до закінчення терміну, беззастережно щодо їх обов'язків як муніципальних радників, з огляду на такі причини:

- порушення правил несумісності посад;
- вимушена відставка;
- добровільна відставка.

У перших двох випадках обов'язки мера покладаються на першого заступника, який виконує їх до обрання іншого мера, що повинно відбутися не пізніше ніж через два тижні після вивільнення посади. Прохання про добровільну відставку повинно передаватися супрефекту для подальшої передачі префекту. Відставка набирає законної сили з моменту її затвердження префектом. Мер та заступники продовжують виконувати свої обов'язки до обрання своїх наступників.

Згідно зі ст. 2122-8 Загального кодексу [7], муніципальна рада за жодних обставин не може звільнити з посади мера, як і його заступників, самостійно, тобто шляхом голосування, оскільки повноваження мера можуть бути анульовані лише в судовому порядку.

У Німеччині [3] діє декілька різновидів організаційних структур на рівні комун (общин) залежно від землі, які можуть мати певні особливості навіть у межах однієї землі, що регулюється локальними нормативно-правовими актами. Бургомістри можуть працювати на своїх посадах як на основному місці праці, так і на громадських засадах. У комунальних законах можуть бути передбачені посади штатних членів представництва громади або заступників бургомістра – чиновників, які відповідають за певну ділянку роботи. У деяких землях (Баден-Вюртемберг, Саар, Рейнланд-Пфальц) ці чиновники можуть мати статус першого, другого чи третього бургомістра.

Так, згідно з § 37 Комунальної Конституції землі Мекленбург-Передня Померанія [9], громадяни обирають бургомістра в загальних, безпосередніх, вільних, рівноправних виборах шляхом таємного голосування. Представництво громади (рада) обирає з-поміж своїх членів двох заступників бургомістра, які виконують його повноваження у випадку неможливості виконання ним са-

мим (Stellvertreter). Заступником обирають того, хто отримує найбільше голосів від усіх представників громади (депутатів). При недосягненні більшості проводиться повторне голосування щодо цих кандидатів. Якщо і тоді ніхто не набирає необхідної кількості голосів, вибори повторюються на наступному засіданні. Серед двох кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів, проводиться повторне голосування й перемагає той, хто отримує найбільше голосів.

У комунах з виборними посадами на громадських засадах заступники бургомістра обираються представництвом громади (радою) з-поміж представників громади на термін її повноваження. На період служби заступники бургомістра призначаються як чиновники на громадських засадах.

У комунах з виборними штатними посадами представництво громади обирає заступників бургомістра з кола безпосередньо підпорядкованих представництву працівників на керівних посадах на термін повноважень представництва. У положеннях головного статуту може зазначатись, що заступники бургомістра можуть мати статус радників міста чи, якщо це пов'язано історично, – сенаторів. На період служби заступники бургомістра призначаються як чиновники на громадських засадах.

У містах з кількістю мешканців понад 40 тис. може обиратися до двох, з кількістю мешканців понад 80 тис. – до трьох, а у містах з кількістю мешканців понад 100 тис. – до чотирьох заступників бургомістра на штатних посадах (Beigeordnete), які підпорядковуються безпосередньо бургомістру (у містах окружного рівня й великих районних центрах – обер-бургомістру). За погодження з представництвом міста, бургомістр / обер-бургомістр визначає заступникам і безпосередньо підпорядкованим керівникам відповідну сферу завдань. Заступники бургомістра, як і сам бургомістр, зобов'язані звітуватися перед представниками громади щодо своєї діяльності не менше ніж один раз на півроку (п. 1 § 34), а також на вимогу $\frac{1}{4}$ від усіх представників громади чи фракції (п. 2 § 34) [9]. За чинним законодавством України, посадові особи територіальних громад (сільські, селищні, міські голови) та голови рад звітуються не менше ніж один раз на рік, проте щодо заступників голів це питання не регламентовано. Доречно наголосити й на тому, що в законодавстві німецьких земель, як і багатьох нормативно-правових актах у сфері місцевого самоврядування інших держав, ініціатива скликання сесії, розгляду того чи іншого питання можлива за наявності лише чверті голосів від загального складу представницького органу, а в Україні – за наявності третини голосів. Використання такого механізму засвідчує

момент, коли вирішальним є не лише більшість, але й урахування меншості голосів, тобто підтверджує вищий ступінь демократичності щодо ініціативи, винесення питання на розгляд ради.

Заступники бургомістра на штатних посадах (Beigeordnete) обираються так само, як і заступники бургомістра для випадків неможливості виконання ним своїх обов'язків (Stellvertreter). Перед виборами на посади заступників бургомистрів (Beigeordnete) представництво громади ознайомлюється з документами всіх кандидатів, які повинні володіти необхідними знаннями та навичками. Після виборів виборчі документи щодо обраних осіб упродовж тижня передаються органам правового нагляду для перевірки їх законності, якщо через місяць після їх отримання не надходить заперечення від нього, то заступники бургомістра призначаються чиновниками.

У випадку дострокового відкликання заступників бургомістра відбуваються вибори нових. Рішення про відкликання заступників бургомістра зі своєї посади приймається двома третинами від усіх представників громади за письмовою вимогою більше ніж половини від усіх представників громади. Прийняття такого рішення конституційною більшістю та його заручення письмовою вимогою вказує на необхідність наявності вагомих підстав щодо звільнення заступників бургомістра із займаних посад та беззаперечної єдності представництва громади у своїй вимозі. Відповідно до п. 4 § 32 Ко мунальної конституції [9], термін між вимогою й безпосереднім голосуванням повинен становити не менше ніж два тижні. У випадку переобрання заступників бургомістра видаються нові письмові постанови щодо їх обрання, після чого вони приймають присягу.

Отже, у положеннях комунального законодавства Німеччини закріплено різний статус заступників бургомістра: 1) які працюють паралельно з ним; 2) які здійснюють повноваження лише у випадку неможливості виконання бургомістром своїх повноважень. Врегулювання питань стосовно обрання та кількості заступників, повноважень, звітності та відкликання цих посадових осіб вказують на важливість цієї посади в організаційній структурі, регламентація статусу якої сприяє становленню інституту заступництва бургомістра як окремої підсистеми в системі публічної самоврядної влади.

До прийняття Закону *Республіки Польща* "Про безпосередні вибори в'їта, бургомістра та президента міста" (2002 р.), роботу ради / сеймику організував голова, який обирався шляхом таємного голосування з числа радних більшістю голосів. Кількість заступників голови ради / сеймику, які обирались за аналогічними принципами, що й

голова, визначалась у статуті одиниці місцевого самоврядування.

Виконавчими органами – правлінням, до складу якого належали голова та його заступники, інші члени, здійснював керівництво голова правління. У гміні головою правління був в'їт (бурмістр або президент залежно від кількості мешканців гміни), у повіті – староста, у воєводстві – маршалок. Голови правлінь обирались радою / сеймиком (радою гміни / повіту, сеймиком воєводства) відповідного адміністративно-територіального утворення з числа радних абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування і за пропозицією яких визначались інші члени правління, зокрема і заступники. Якщо гмінна рада обирала заступника або заступників в'їта (бурмістра / президента) та інших членів правління за їх пропозицією звичайною більшістю голосів шляхом таємного голосування в присутності принаймні половини статутного складу ради, то повітова рада та воєводський сеймик обирали заступників голови, відповідно 1–2 особи (повіт) та не більше ніж 3 (воєводство), абсолютною більшістю голосів за аналогічних решти вимог.

Із прийняттям Закону "Про безпосередні вибори в'їта, бургомістра та президента міста" (2002 р.) [13] були внесені деякі зміни у структуру органів гмінного самоврядування, що спричинило також функціональний розподіл повноважень між суб'єктами самоврядної влади на цьому рівні. Відповідно до чинного на сьогодні законодавства, рада гміни обирає головуючого та його заступників (1–3) з числа депутатів *абсолютною* (виділено авт.), а не звичайною, як було раніше, більшістю голосів за присутності не менше ніж половини законного складу ради шляхом таємного голосування (ст. 19) [12]. Головуючий організує роботу ради гміни і керує на її засіданнях. За його відсутності ці обов'язки здійснює заступник, найстарший за віком. Відповідно до п. 4 ст. 19 Закону [12], можна достроково відкликати головуючого та його заступників, що може відбуватися за ініціативою не менше ніж однієї четвертої від законного складу ради гміни.

В'їт (бургомістр, президент), який, відповідно до чинного законодавства, є виконавчим органом гміни, обирається населенням у ході загальних, рівних, безпосередніх виборів шляхом таємного голосування. Видаючи розпорядження, в'їт (бургомістр, президент) призначає, а також відкликає свого заступника (заступників) і встановлює їх кількість, яка не може перевищувати:

- одного – в гмінах до 20 тис. жителів;
- двох – у гмінах до 100 тис. жителів;
- трьох – у гмінах до 200 тис. жителів;
- чотирьох – у гмінах більше ніж 200 тис. жителів (ст. 26 а) [12].

У цьому ж Законі положеннями ст. 27 визначено вимоги щодо несумісності виконання функцій війта, а також його заступників з діяльністю на інших посадах, зокрема не можна поєднувати з:

- функцією війта або його заступника в іншій гміні;
- членством в органах самоврядних територіальних одиниць у тій гміні, де є війтом або його заступником;
- працевлаштуванням в урядовій адміністрації;
- мандатом посла або сенатора.

Проблематика інституту заступництва регулюється не лише на законодавчому рівні, але й у нормативно-правових актах локального рівня, де належну роль відіграють статuti адміністративно-територіальних утворень. Так, до основних суб'єктів міського самоврядування *Словаччини* (§ 7) [11], крім міського представництва та приматора (голови) міста, належить і його заступник. За пропозицією приматора міське представництво обирає з числа депутатів заступника, який за відсутності керівника або його недієздатності, виконує ці обов'язки (§ 10) [11]. Відповідно, заступник приматора є членом міської ради, термін каденції якої становить 4 роки. Міське представництво в будь-який час може відкликати заступника приматора й обрати нового.

Виконання завдань заступникові приматора можуть доручити лише міське представництво (депутати, обрані міським населенням шляхом проведення прямих виборів терміном на 4 роки), міська рада (1/3 депутатів міського представництва, обраних цим же органом на весь термін повноважень) і приматор міста. Заступник, за відсутності самого приматора, скликає і проводить засідання міської ради, а також за його проханням – засідання міського представництва. Обсяг повноважень, які заступник приматора зобов'язаний виконувати, уповноважене встановлювати міське представництво. Зауважимо, що керівництво виконавчим органом (міським урядом) здійснює голова міського уряду, якого призначає на посаду приматор міста.

У період заміни головної посадової особи заступник приматора не має права вносити пропозиції міському представництву щодо призначення / відкликання членів міської ради, головного контролера (особа, яка здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та призначається / відкликається з посади міським представництвом) і приматора міста. У чинному законодавстві Словачкої Республіки передбачено також ситуації, коли заступник виконує функції приматора в повному обсязі, зокрема у випадку:

- смерті приматора;
- його відмови від своєї посади;
- позбавлення судом дієздатності або її призупинення щодо виконання правових актів;
- оголошення результатів голосування населення, відповідно до яких прийнято рішення про відкликання приматора;
- зміни постійного місця проживання за межами міста або за п. 3 § 13, відповідно до закону про муніципальну раду.

Заступництво закінчується складанням присяги нового приматора [14], а відповідно, й обранням іншого заступника. Отже, у Словаччині, на відміну від попередньо розглянутих організаційних структур публічно-самоврядної влади зарубіжних держав, зокрема Польщі та Італії, керівник виконавчих органів не обирається безпосередньо населенням, але для управління ними призначається інша особа.

Отже, відповідно до польського законодавства, повноваження керівників ради та виконавчих органів, а також відповідно і їх заступників розмежовано. У чинному законодавстві зарубіжних держав у структурі публічної самоврядної влади відомі різні моделі її організації, де можливе як поєднання представницької та виконавчої функцій в руках однієї особи – голови, так і розмежування цих функцій, відповідно з чим пов'язано формування інституту заступництва та його функціональне наповнення.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що:

- нормативно-правова регламентація статусу обраних представників публічної самоврядної влади, зокрема становлення інституту заступництва, є важливим елементом структурування муніципальної самоврядної влади та відповідним етапом її інституціоналізації;
- аналіз нормативно-правової регламентації інституту обраних представників публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних держав засвідчив високий рівень його легалізації на законодавчому рівні;
- тенденція співвідношення представницьких та виконавчих органів місцевого та регіонального самоврядування зарубіжних держав, зокрема в аспекті процедури обрання / звільнення та функціонального розподілу повноважень, посилюється на користь останніх – виконавчих структур, на відміну від України;
- становлення статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади та посилення тенденцій його регламентації вказує на формування в зарубіжних країнах двох повноцінних взаємопов'язаних

та взаємодоповнюваних інститутів: муніципальної та регіональної самоврядної влади, запровадження яких в Україні потребує трансформації сучасної системи місцевого самоврядування та її конституційно-правового забезпечення.

Екстраполюючи досвід європейських держав, зокрема тих, які не належать до континентальної правової сім'ї, з метою формування та функціонування повноцінного інституту публічної самоврядної влади на відповідних адміністративно-територіальних рівнях в Україні, а також ефективного розмежування компетенційних повноважень між її структурними елементами, на законодавчому рівні пропонується:

- закріпити не лише місцеве, але й регіональне самоврядування як окремий інститут публічної самоврядної влади на рівні району та області;
- розмежувати повноваження голови й керівника виконавчих органів ради, а також сформувати інститут заступників на відповідних рівнях місцевого та регіонального самоврядування, враховуючи принаймні кількість жителів адміністративно-територіальної одиниці;
- визначити та закріпити правовий статус заступника голови як важливої й необхідної структурно-функціональної компоненти муніципальної та регіональної влади;
- визначити кількість заступників, корелюючи її з кількістю жителів адміністративно-територіального утворення;
- регламентувати основні структурні елементи правового статусу цих посадових осіб, зокрема процедуру обрання та звільнення, правообмеження, компетенцію та інші складові, особливості яких, безперечно, знайдуть своє втілення в актах локальної нормотворчості;
- підвищити вимоги щодо умов обрання посадових осіб публічної самоврядної влади, зокрема змінюючи відносну більшість на абсолютну та передбачаючи процедуру їх обрання у два тури;
- у діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування передбачити перехід від принципу “дозволено те, що передбачено законом”, відповідно до положень державницької теорії до положень державницької теорії до принципу “дозволено все, що не заборонено законом”, відповідно до положень громадівської теорії та сучасних підходів демократичного врядування.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в детальнішому вивченні природи мандата депутатів місцевих рад зарубіжних держав з метою напрацювання якісних змін щодо зміцнення інституту публічної самоврядної влади в Україні, адже усвідом-

лення зарубіжного досвіду та прагматичне його сприйняття щодо предмета дослідження сприятиме загалом активізації процесів реформування місцевого самоврядування й інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні та окремих її суб'єктів.

Література

1. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька ; [за заг. наук. ред. д. н. держ. упр., проф. О.Я. Лазора]. – К. : Дакор, 2008. – С. 50–138.
2. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект : монографія / О.Д. Лазор, М.Р. Коваль ; [за заг. наук. ред. д. н. держ. упр., проф. О.Я. Лазора]. – Чернівці : Технодрук, 2008. – С. 54–60.
3. Лазор О.Д. Формування та функціонування місцевої влади: досвід міст Німеччини та України : монографія / О.Д. Лазор, Х.М. Кохалик. – Рівне : Гном, 2006. – 96 с.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 / 97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
7. Code général des collectivités territoriales du 23.03.1988, № 88-343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.com>.
8. D. L. № 267 / 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://it.wikipedia.org/wiki/governo.it>.
9. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – KV M-V 20.04.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mv-regierung.de/laris/daten/2020/2/0/2020-2-0-1r0.htm>.
10. Provincia di Catanzaro statuto [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://it.wikipedia.org/wiki/>.
11. Statut mesta Michalovce // Vydanie: 6, uznesenie: 428 / 2002, zo dna: 15.11.2002.
12. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dz. U., 1996. – № 13, poz. 74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
13. Ustawa o wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. // Dz. U., 2002. – № 113, poz. 984; № 127,

- poz. 1089 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
14. Zákon o voľbách do samosprávy obcí: Zákon Slovenskej národnej rady z 28 augusta

1990. – Zákon č. 346/1990 Zb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-voľbach-do-samospravy-obci/>.

УДК 631.15:65.012.2

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ САМОУПРАВЛІННЯ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

Лисенко Л.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

It is considered of peculiarities of formation of self-management on rural territories. It is analyzed modern social and economic conditions of rural territories of the Kharkov region. It is defined, that unsatisfactory level of management of ability to live and development of rural territories is certain by a lack of means of local budgets, and also low social interest of countrymen concerning formation of the effective mechanism of self-management on village.

Анотація

Розглянуто особливості становлення самоуправління на сільських територіях. Проаналізовано сучасний соціально-економічний стан сільських територій Харківської області. Виявлено, що незадовільний рівень управління життєдіяльністю й розвитком сільських поселень зумовлений недостатністю коштів у місцевих бюджетах, а також низькою соціальною зацікавленістю самих селян у формуванні ефективного механізму самоуправління на селі.

Ключові слова

Самоуправління, сільські території, розвиток, місцевий бюджет.

I. Вступ

Центральною постаттю сучасного села є селянин, і якщо на перспективу ми плануємо створити економічно потужну країну, то необхідно підвищувати рівень добробуту на селі, громадяни мають бути зацікавлені жити і працювати на селі. Створення й розвиток реального сільського самоврядування є одним з основних шляхів виведення села з кризи. Традиційно українське село ототожнюють із сільським господарством, хоча досвід інших країн показує, що це не зовсім так, сільські території можуть бути представлені безліччю економічних діяльностей. Це, у свою чергу, підкреслює актуальність проблеми місцевого розвитку, зокрема сільських територій. В умовах сьогодення проблеми сучасного розвитку сільських територій неможливо вирішити лише за рахунок збільшення державного фінансування або в

межах сучасних інституцій та організаційних схем [3, с. 84]. В умовах занепаду й вимирання цілих сільських поселень, нездатності сільських громад і органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення необхідно робити акцент на формуванні оптимальної взаємодії державного, приватного й суспільного секторів за умови сталого розвитку сільських територій [4, с. 163].

Важливого значення для повноцінного розвитку сільських територій сьогодні набувають зусилля самих мешканців, їх фінансові, матеріальні ресурси, а також творчий потенціал. Зараз відбувається зниження соціальної активності на селі.

Останнім часом спостерігається підвищення інтересу до розвитку й формування організації місцевих ініціатив. Проблемам розвитку сільських територій, у тому числі аспектам самоорганізації на селі, присвячено чимало праць. На думку більшості вчених, сільський розвиток включає два основних блоки: виробничо-господарський і соціально-еколого-економічний. Так, перший блок представлений економіками сільського, лісового, водного та інших видів господарств, а також переробною підгалуззю, торгівлею і послугами, а другий – економікою, плануванням та прогнозуванням розвитку сільських територій [5, с. 72].

На думку В.В. Юрчишина, трагізм сучасної ситуації на селі виявляється, передусім, у вимиранні найціннішого – селянського людського капіталу, його інтелектуально-інтелектуальної складової. Сучасне село великими темпами втрачає демографічно-відтворюваний потенціал, культуру, народні звичаї та інші надбання українського села [6, с. 61].

Існує наукова думка, що об'єднанням зусиль держави, різних структур господарювання, соціально-культурної й духовної сфер населення можна досягти позитивних змін у розвитку сільських територій. Важлива роль має бути відведена самоорганізації та самоврядуванню на селі [2, с. 59].