

Київ». Для більшості ж інших міст нашої держави, питання про таку реформу залишається на рівні питання.

Усе це свідчить про потребу в індивідуальному підході щодо формування владних органів в містах. Однак як би глибоко не вивчалася дана проблема існує незаперечний факт: питання організації управління в містах з районним поділом вимагає врегулювання на законодавчому рівні на принципово новій основі. Адже в Конституції говориться про право міських рад вирішувати питання організації управління районами в містах не шляхом ліквідації районних рад, а через розмежування повноважень, об'єктів комунальної власності між міським і районним рівнями місцевого самоврядування. Саме на це орієнтує ст. 146 Основного Закону, відповідно до якої інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності і відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом, де і повинні одержувати відображення особливості здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

Література

1. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка-П, 2003. — С. 132.
2. Проект Закону України «Про статус великих міст України — внесено народними депутатами України М. М. Добкіним, С. А. Косіновим // www.rada.gov.ua/project.
3. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2001. — С. 5.
4. Об управлении городом: Распоряжение городского головы города Одессы от 1 августа 1997 г. // Одесский вестник. — 1997. — 5 авг.
5. Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси: Рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2002 р. № 197-XXIV // Інформаційний бюлетень Одеського городского совета. — 2002. — № 2.

УДК 342.553

Ю. Ю. Бальцій,
асистент кафедри конституційного права ОНЮА

ДО ПИТАННЯ ГАРАНТОВАНOSTІ ПРАВ ГОЛОВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Найважливішою й необхідною умовою для повного та ефективного здійснення задач і функцій місцевого самоврядування є наявність досконалої системи її гарантій, тому питання гарантій прав місцевого самоврядування є досить актуальними в конституційному праві, зокрема в муніципальному праві.

Відповідно до ст. 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1]. Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою її організації, функціонування та розвитку в будь-якій демократичній державі.

На сьогодні в Україні місцеве самоврядування забезпечується цілою системою гарантій, що закріплюється муніципальним правом, яке охоплює сукупність правових умов та засобів, що забезпечують повну й ефективну реалізацію прав місцевого самоврядування та їх надійний захист. Ця система містить у собі, насамперед, загальні гарантії, до яких відносяться економічні, політичні, духовні, соціальні та спеціальні (юридичні або правові) гарантії.

До загальних гарантій місцевого самоврядування відносять досягнутий рівень розвитку країни, тобто ті політичні, економічні, духовні, соціальні відносини, які склалися в громадянському суспільстві.

Спеціальні або правові гарантії — це правові засоби, які забезпечують нормальну організацію та функціонування місцевого самоврядування. Вони, як і загальні гарантії, встановлені в Конституції та законах України і спрямовані на забезпечення та захист прав територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Слід зазначити, що крім вищезазначених актів у системі місцевого самоврядування приймаються ще локальні нормативно-правові акти, які також містять правові засоби, що спрямовані на забезпечення функціонування місцевого самоврядування, це наприклад, так звані статuti відповідних територіальних громад та рішення місцевих рад.

В цілому, правові гарантії прав місцевого самоврядування мають цільове призначення, вони повинні забезпечити надійними правовими засобами не тільки організаційну, фінансову і матеріальну самостійність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, але й забезпечити їх надійний захист і створити належні умови для її повної реалізації.

У системі місцевого самоврядування та у процесах його практичного функціонування важливе місце займає сільський, селищний, міський голова, який відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] є головною посадовою особою територіальної громади села, селища, міста. Проте організаційно-правові гарантії сільського, селищного, міського голови у законодавстві визначені не повністю.

Гарантії діяльності сільських, селищних, міських голів відповідно діючого законодавства можна умовно розділити на наступні групи:

1. Організаційні гарантії, що пов'язані з тим, що ніхто не має права втручатися в законну діяльність сільських, селищних, міських голів, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом. Відповідні ради і їхні органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення сільськими, селищними, міськими головами своїх повноважень, наданих законом. Державні органи, органи самоврядування і різні об'єднання громадян, підприємства, організації, установи та їхні посадові особи, зобов'язані сприяти їм у здійсненні ними своїх повноважень.

2. Матеріальні гарантії, що спрямовані на захист прав та інтересів сільських, селищних, міських голів, пов'язанні з можливими матеріальними витратами при здійсненні ними своїх повноважень. У випадку обрання особи на посаду

голови, вона автоматично звільняється з посади яку вона займала раніше і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова також користується на території відповідної ради правом безплатного проїзду на залізничному, автомобільному та водному транспорті, а також на усіх видах міського пасажирського транспорту (крім таксі).

3. Соціальні гарантії, тобто гарантії трудових та інших соціальних прав сільських, селищних, міських голів, що направлені на захист їх інтересів як повноправних суб'єктів трудових правовідносин. Вони не можуть бути звільнені з роботи чи із займаної посади (крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації) з ініціативи адміністрації (власника) підприємства, установи, організації, навчального закладу. Трудові гарантії розповсюджуються на строк повноважень сільських, селищних, міських голів, а також на їх наступну службу діяльність по закінченню виконання своїх повноважень.

Гарантіями захисту прав сільських, селищних, міських голів є:

– передбачена Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та актів, прийнятих шляхом місцевого референдуму;

– судовий порядок захисту (ст. 145 Конституції України);

– передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальність перед відповідними територіальними громадами (ст. 75), перед юридичними і фізичними особами (ст. 77);

– встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона для органів виконавчої влади, їх посадових осіб втручатися в їх законну діяльність;

– право сільських, селищних, міських голів звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71).

Проте, головне місце в системі правових гарантій сільських, селищних, міських голів займає судовий захист.

Судова влада є самостійною гілкою державної влади, вона незалежна від інших гілок влади в державі, що надає їй реальної можливості в процесі вирішення правових спорів забезпечити законність, зміцнити правопорядок, захистити конституційний лад, однією із засад якого є принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування.

На важливість судового захисту в системі гарантій прав сільських, селищних, міських голів указують багато факторів. Наприклад, посилення адміністративного тиску на них і т. п. До цих факторів можна також віднести і значну кількість випадків дострокового припинення повноважень сільськими, селищними, міськими головами. Тільки протягом 1999–2003 рр. достроково припинили свої повноваження велика частина сільських, селищних, міських голів. Наприклад, за рішенням міських рад були достроково припинені повноваження голів міст Кременчука та Миргорода Полтавської області, Василькова Київ-

ської області, Луганська Луганської області, Деражні Хмельницької області [3]. Звичайно, причини такого явища могли бути різними: добровільна відставка, перехід на іншу роботу тощо. Але на жаль не поодинокими є випадки, коли повноваження відповідних посадових осіб місцевого самоврядування припиняються достроково під тиском органів виконавчої влади чи їх посадових осіб. Це, наприклад, стало причиною звільнення із займаних посад міських голів Ромного та Шостки Сумської області і Запоріжжя [3]. Аналогічна ситуація склалася практично в усіх містах Київської та Луганської областей. Це звичайно вселяє непевність 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.

Відповідно до ст. 145 Конституції України в Україні запроваджено принцип захисту прав місцевого самоврядування. Цей засіб захисту прав місцевого самоврядування передбачений також і Європейською хартією місцевого самоврядування (ст. 11) [4], згідно з якою місцевим владам надається право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, що знаходять своє відображення в конституції чи національному законодавстві. У відповідності до положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) передбачає право органів і посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом реалізації цієї норми послужила ситуація, що склалася у місті Одесі в 2002 р., коли енергопостачальна компанія «Одесаобленерго» постійно незапланована відключало світло у будинках одеситів, тоді міський голова Р. Б. Боделан як представник територіальної громади міста Одеси звернувся до суду по захист прав територіальної громади міста [5]. Суд прийняв рішення на користь міського голови. Таким чином, це створило перший в історії місцевого самоврядування прецедент в Україні, коли міський голова звернувся до суду за захистом прав територіальної громади міста.

Таким чином, слід погодитися з думкою В. В. Кравченка, що судовий захист серед юридичних гарантій має істотне практичне значення для забезпечення організаційної самостійності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

З вищесказаного можна зробити такі висновки:

– в Україні гостро відчувається наявність дефіциту законодавчої бази щодо правових гарантій сільських, селищних, міських голів, зокрема, треба внести деякі зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи

прийняти спеціальний закон, який регулював би питання статусу сільських, селищних, міських голів, де були б дуже детально регламентовані їх організаційно-правові гарантії;

– відсутність ефективної системи гарантій охорони (захисту) прав відповідних голів призводить до того, що реалізація положень профільного закону 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;

– можливо позитивним було б створення незалежних асоціацій органів місцевого самоврядування, які б мали право захищати інтереси сільських, селищних, міських голів;

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

– доцільно було б також конкретизувати й доповнити систему правових гарантій сільських, селищних, міських голів, представлених у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» положеннями, які запропонував ще у 1998 р. колишній народний депутат В. Коваль у своєму проекті [6].

Виходячи з того, що місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства з його високим рівнем загальної та політичної культури, треба сподіватися, що в Україні будуть створюватися нові передумови для подальшого становлення та розвитку економічних, політичних, юридичних і соціальних гарантій не тільки сільських, селищних, міських голів, але і всієї системи місцевого самоврядування.

Література

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Коворіз В. «Місцеве самоврядування» за обласним сепарієм // Людина і влада. — 2000. — № 7–8. — С. 73, 76.
4. Гусак П. В інтересах громади // Одеський вестник. — 2002. — 15 янв.
5. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2. — С. 90–94.
6. Про статус сільського, селищного, міського голови: Проект Закону від 2 грудня 1998 р. — К., 1998. — 14 с.