It has been proved that the provision of free primary legal aid by local self-government bodies to residents – members of a territorial community is a fairly new competence of this level of public authorities – and, given its particular importance in protecting human and civil rights and freedoms, which is carried out in the local system of such protection human rights at the level of a local territorial community, which is created by the local self-government bodies themselves, objectively requires its improvement, as well as further organizational, organizational and legal support and support.

It is argued that the reasons for the objectification, actualization and contextualization of the provision of free primary legal aid by local governments are a number of factors of an objective and subjective nature, which are manifested in the process of organizing such work, which include: a) the formation and development of the system of local self-government in the state European standard; b) the peculiarities of the official recognition and legalization of the distribution of interests between the two levels of public power – public state power and public self-governing (municipal) power, as well as their embodiment in legislative drafting and lawmaking; c) conflictogenic motives inherent in the emergence of a new management paradigm – the competence of the local self-government bodies themselves, the presence of which was not recognized for a long time in the doctrine of national administrative law; d) the presence in the administrative discourse in the sphere of exercising public power of the state – especially in the drafting of norms (legislation) and rulemaking (legislation) of a false methodological position regarding the deliberate duplication of powers of local government bodies of different levels, local government bodies and executive bodies; e) the right of local governments to the priority provision of free primary legal aid, which follows from the systemic interpretation of Art. 3 of the profile Law of Ukraine “On Free Legal Aid” of 2011, according to which such a right is guaranteed by the Constitution of Ukraine the possibility of individuals with different legal status – a citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person, including a refugee or a person in need of additional protection, to receive free primary legal assistance in full, as well as the possibility of a certain category of persons to receive free secondary legal assistance in the cases provided for by this Law.

Key words: free primary legal aid, local government, local government bodies, territorial community, subjects of the right to free primary legal aid, subjects of providing free primary legal aid.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.25

УДК 342.553

Ю.П. МАКСИМЕНКО

*Юрій Петрович Максименко, аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України, головний юрисконсульт Інституту розведення і генетики тварин імені М.В. Зубця Національної академії аграрних наук України**

ORCID: 0000-0001-8285-7099

СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. З моменту становлення в системі місцевого самоврядування України інституту сільських, селищних, міських голів правовий статус цих осіб істотно не змінився. Це свідчить про те, що конституційна модель місцевого самоврядування з сільським, селищним, міським головою на чолі в основному задовольняла запит суспільства на стабільне місцеве самоврядування. Сьогодні, коли поступово в результаті реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою Україна перетворилася на країну об'єднаних територіальних громад зі значними повноваженнями на місцях, питання удосконалення місцевого самоврядування, пошуку оптимальної її моделі та балансу повноважень між ключовими складовими її системи, як ніколи, лише набирає актуальності.

З часу прийняття Конституції до системи місцевого самоврядування України були віднесені територіальні громади, якими здійснюється місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цей перелік було доповнено головною посадовою особою територіальної громади – сільським, селищним, міським головою, якому в системі місцевого самоврядування надано «третє» місце між сільською, селищною, міською радою та виконавчими органами сільської, селищної, міської ради.

Проте чи таке вже проміжне становище посідає сільський, селищний, міський голова в системі місцевого самоврядування України? Адже сільські, селищні, міські ради, до складу яких входять депутати місцевих рад, як представницькі органи місцевого самоврядування наділені законом суттєвими виключними повноваженнями. Також і виконавчі органи місцевого самоврядування наділені законом власними (самоврядними) повноваженнями та делегованими державою повноваженнями органів виконавчої влади. Всіх цих

© Ю.П. Максименко, 2020

* *Yuriy Maksimenko, Postgraduate student of the National University of Life and Environmental science of Ukraine, General Counsel of the Institute of Animal Breeding and Genetics nd. a. M.V. Zubets of NAAS*

повноважень не має сільський, селищний, міський голова. Для пошуку відповіді на постановлене питання шляхом вивчення статусу та повноважень головної посадової особи територіальної громади застосовано систему стримувань і противаг, яка втілена в місцевому самоврядуванні України в принципі розподілу повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування (радами), сільськими, селищними, міськими головами та виконавчими органами місцевого самоврядування (виконавчими комітетами, відділами, управліннями та іншими створюваними радами виконавчими органами).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові питання як місцевого самоврядування України, так і складових його системи та, зокрема, сільських, селищних, міських голів, були предметами досліджень багатьох вітчизняних вчених, зокрема таких науковців, як М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, І.О. Єлісєєва, К.О. Ємельяненко, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, Н.М. Кондрацька, В.В. Копейчиков, В.В. Ладиченко^{16,17,18,19}, П.М. Любченко, С.Г. Серьогіна, М.О. Пухтинський, А.О. Чемерис, В.Д. Шаповал та ін. Наявність значної кількості вчених-юристів та правників-дослідників, які торкалися проблеми статусу сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та виконавчих органів місцевого самоврядування, свідчить про безперечну актуальність і велике значення цього питання. Так, одне з останніх досліджень правового статусу сільських, селищних, міських голів висвітлене І.О. Єлісєєвою за повноваженнями наданими їм Конституцією України та законом у предметному зв'язку з тенденцією децентралізації державної влади¹. Проте дослідження загальної проблеми статусу сільських, селищних, міських голів, їх повноважень та місця в системі місцевого самоврядування України в аспекті механізму стримувань та противаг виконується вперше.

Формулювання мети статті. Виходячи з цих міркувань, **мета** даної статті полягає в тому, щоб дослідити правове становище та роль у місцевому самоврядуванні України, яку відіграють сільські, селищні, міські голови. А також пошук перспектив подальшого розвитку інституту сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування України з метою дотримання балансу влади цих головних посадових осіб територіальної громади в ракурсі розподілу повноважень між представницьким (радою) та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 1996–1997 рр., коли Конституцією України² та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ було введено найменування головної посадової особи місцевого самоврядування – «сільський, селищний, міський голова», йому були законом відведено усі розпорядчі функції, які до цього часу належали до компетенції виконавчого комітету як виконавчого і розпорядчого органу місцевої ради. Однак у 1996–1997 рр. відбулась не «революція становлення сільських, селищних, міських голів», а скоріш констатація факту, що склалась ще на початку 90-х рр., коли на підставі Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р.⁴ посади голів рад були суміщені з посадами голів виконавчих комітетів. Тоді голови рад-виконкомів обиралися з депутатів ради. А з 1994 р. на підставі Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»⁵ голови рад-виконкомів сільських, селищних, міських рад стали обиратись безпосередньо населенням. Таким чином прослідковується еволюція голів рад-виконкомів у сільських, селищних, міських радах народних депутатів до статусу сільських, селищних, міських голів територіальних громад.

Для розуміння місця, яке посідає сільський, селищний, міський голова в «триалістичній» системі структурних елементів місцевого самоврядування «рада–голова–виконавчі органи», на нашу думку, необхідно дослідити статус цих посадових осіб. Так, сільський, селищний, міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування, який, як і Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад наділений представницьким мандатом в результаті його обрання безпосередньо населенням територіальної громади⁶.

Тож, враховуючи, що система стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування досліджується вперше, досить логічним є застосування до триалістичної моделі місцевого самоврядування «рада–голова–виконавчі органи» аналогії з тригільковою системою державних органів «парламент–президент–уряд». Аналогію порівняння сільських, селищних, міських голів як глав територіальних громад з Президентом України, як главою держави, навела С.Г. Серьогіна⁷. Зокрема, майже аналогічними є повноваження глави держави і місцевого голови у нормотворчій сфері – право вето і право на промульгацію нормативних актів. Президент України підписує закони України, прийняті парламентом, а місцевий голова – рішення відповідної ради. Президент України має право протягом 15 днів після отримання закону повернути його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, а місцевий голова може зупинити рішення відповідної ради у 5-денний строк з моменту його прийняття і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень.

Значні паралелі простежуються і в номінаційних повноваженнях глави держави і місцевих голів. Зокрема, Президент України узгоджує з парламентом кандидатуру на пост Прем'єр-міністра України, а місцеві голови вносять на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету.

І Президент України, і місцеві голови отримують мандат довіри безпосередньо від виборців, що зумовлює наявність у них широких представницьких повноважень. Президент України укладає міжнародні договори від імені України, а місцеві голови укладають відповідно до законодавства договори від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету. Президент України проголошує всеукраїнський референдум, а місцеві голови скликають загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава держави і місцеві голови посідають провідне місце в механізмі підтримання законності, зокрема виступають ефективною гарантією проти необґрунтованих, незаконних рішень представницьких органів. Президент має право на звернення до Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними правових актів, прийнятих парламентом, а місцевий голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Інша наукова думка присутня і щодо порівняння сільського, селищного, міського голови з повноваженнями Голови Верховної Ради України¹. Для порівняння, Голова Верховної Ради України має такі повноваження: веде засідання Верховної Ради України; організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України (ч. 2 ст. 88 Конституції). Як стверджує І.О. Єлісєєва, якщо абстрагуватись та привести до єдиного масштабу ці дві посадові особи, порівнявши обсяги їхніх повноважень, варто зазначити, що сільський, селищний, міський голова має більше владних повноважень на своєму рівні, ніж Голова Верховної Ради України на своєму.

До особливостей правового статусу сільських, селищних, міських голів варто віднести ще й той факт, що згідно з частиною п'ятою ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад³.

Про деякі особливості правового статусу сільських, селищних, міських голів зробив роз'яснення також і Конституційний Суд України⁸. Зокрема, орган конституційної юрисдикції констатує, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Чинний Закон визначає сільського, селищного, міського голову як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною другою ст. 141 Конституції України.

За Конституцією України (частина друга ст. 141) сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради. Закон не обмежує повноваження сільського, селищного, міського голови лише головуванням на засіданнях ради, а покладає на нього й інші повноваження, аналогічні тим, які має, наприклад, голова районної, обласної ради. Передусім це організація роботи ради, керівництво її апаратом, формування порядку денного цієї ради, укладення від імені ради договорів з питань, віднесених до виключної компетенції ради, представництво ради у відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування тощо (частина третя ст. 42 Закону).

З огляду на все вищевказане варто погодитись із висновком І.О. Єлісєєвої¹, що за чинним законодавством України, сільський, селищний, міський голова є:

- 1) невід'ємним елементом системи місцевого самоврядування в Україні;
- 2) основною посадовою особою відповідної територіальної громади, яка обирається нею на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на визначений Конституцією строк;
- 3) посадовою особою місцевого самоврядування, на яку поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад;
- 4) головою виконавчого органу ради – за Конституцією;
- 5) головою ради – за повноваженнями, наданими Законом;
- 6) головою відповідної територіальної громади – за сукупністю повноважень, визначених Конституцією і наданих Законом.

Тобто за наданими повноваженнями посада сільського, селищного, міського голови є дійсно основною посадою відповідної територіальної громади.

Таким чином, сільський, селищний, міський голова є: головою виконавчого органу відповідної ради – за Конституцією, головою ради – за повноваженнями, наданими йому Законом, та головою територіальної громади – за сукупністю усіх повноважень, що визначає його статус і за Конституцією, і за Законом.

Науковці⁹ повноваження сільських, селищних, міських голів поділяють на такі підгрупи:

➤ Повноваження організаційно-розпорядчого характеру – головує на засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет; організує роботу ради та виконкому; підписує їх рішення; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, її апарату та виконкому; скликає сесії ради, формує порядок денний сесій, головує на пленарних засіданнях; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та звіту про його виконання, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет, звіти про їх виконання; є розпорядником бюджетних коштів.

➤ Повноваження щодо забезпечення прав і свобод громадян – веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму.

➤ Кадрові повноваження – вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради, пропозиції про кількісний і персональний склад виконкому; призначає та звільняє з посад керівників виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності.

➤ Представницькі повноваження – представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами, а також у міжнародних відносинах.

➤ Контрольні повноваження – має право зупиняти рішення ради із обґрунтуванням зауважень; зупиняти рішення виконавчого комітету з винесенням цього питання на розгляд ради; порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради за рішенням місцевого референдуму.

➤ Інші повноваження місцевого самоврядування, визначені чинним законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

П.М. Любченко¹⁰, досліджуючи компетенцію сільських, селищних, міських голів, також навів подібну класифікацію їхніх повноважень: повноваження організаційного характеру щодо ради і її виконавчих органів; повноваження по забезпеченню прав і свобод громадян; кадрові повноваження; розпорядчі повноваження; представницькі повноваження, здійснення інших повноважень. А також доповнив перелік, вказавши ще такі види повноважень, як:

– повноваження в рамках системи «стримувань і противаг»: зупиняє рішення ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття із обґрунтуванням зауважень; зупиняє рішення виконавчого комітету ради і виносить це питання на розгляд відповідної ради; порушує питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму;

– делеговані повноваження: забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади.

Існує і більш проста класифікація повноважень сільського, селищного, міського голови¹¹:

– організаційні (скликання і організація засідань, формування порядку денного, інформування громадськості, координація роботи апарату ради, звітування про свою роботу і роботу виконавчих органів ради тощо);

– розпорядчі (витрачання бюджетних коштів, укладення угод, отримання і передача майна тощо);

– кадрові (прийняття і звільнення керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств);

– представницькі (представництво ради перед третіми особами, звернення із скаргами та позовами в інтересах ради та громади, сприяння в захисті прав і дотриманні закону).

Таким чином, здійснивши аналіз зазначених повноважень згідно з чинним законодавством, можна зробити наступний висновок, що сільський, селищний, міський голова в якості інструментів стримування і протитива має наступні права та повноваження.

➤ «Право на головування» – це виключне право сільського, селищного, міського голови, закріплене за ним в Конституції України, на головування на пленарних засіданнях ради та засіданнях виконавчого органу, який він очолює – виконавчого комітету. При цьому це право є одночасно і основним обов'язком сільського, селищного, міського голови, від якого він не може відмовитись або перекласти на когось іншого, адже законом прямо передбачено, що саме голова скликає сесії ради та засідання виконавчого комітету, формує порядок денний та організовує роботу цих ключових органів. Тільки відсутність голови на пленарному засіданні ради або засіданні виконавчого комітету, у разі неможливості ним виконувати свої посадові обов'язки, є підставою для прийняття головування секретарем ради на сесії сільської, селищної, міської ради та згідно з розподілом обов'язків між заступниками сільського, селищного, міського голови і керуючим справами (секретарем) на засіданні виконавчого комітету.

➤ «Право на виключне подання» («право на виключну пропозицію») – це виключне право голови на подання до розгляду на пленарних засіданнях ради пропозицій з питань щодо утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск¹⁹, утворення інших виконавчих органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання (п. п. 3, 5, 6 частини першої ст. 26, п. п. 4, 5, 6 частини третьої ст. 42 Закону³). Тобто рада може лише затвердити або відхилити запропоновані головою пропозиції з цих питань, але самостійно вирішувати ці питання без подання пропозицій голови не має права.

➤ «Право на подання першої пропозиції» («перше право») – це право голови на подання пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради, яку спершу подає голова (п. 4 частини першої ст. 26, п. 4 частини третьої ст. 42 Закону³). У випадку відхилення пропозиції голови право на подання пропозиції щодо кандидатури секретаря ради може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради (п. 2 частини першої ст. 50 Закону³).

➤ «Право «врахувального» голосу» – це унікальне право голови, яке належить тільки йому і полягає в тому, що при встановленні результатів голосування, при умові, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, голова включається до загального складу сільської, селищної, міської ради та враховується його голос (частина друга ст. 59 Закону³). Право «врахувального» голосу не потрібно плутати з правом ухвального голосу депутатів місцевих рад. Хоча фактично ці два поняття рівноцінні при встановленні результатів голосування, але, по-перше, голос голови лише один, а, по-друге, він має додатковий характер, оскільки голова вклю-

чається до загального складу ради при встановленні результатів голосування. При цьому пам'ятаємо, що сільський, селищний, міський голова не входить до складу ради, не може бути депутатом будь-якої ради, але на нього поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад (частина п'ята ст. 12 Закону³).

➤ Право «вето» – це право на зупинення у п'ятиденний строк з моменту прийняття рішення ради і його внесення на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Воно може бути подолане радою лише у двотижневий строк з моменту зупинення і підтверджене двома третинами депутатів від загального складу ради (частина четверта ст. 59 Закону³). Досить дієве і, на наше переконання, це найсильніший інструмент стримування і протидії в арсеналі голови щодо ради. Цікаво, що право «вето» голова може застосувати до будь-якого рішення ради, навіть стосовно рішення про дострокове припинення своїх повноважень радою. Хоч таке рішення і приймається при таємному голосуванні двома третинами від складу ради, проте чисто теоретично застосування права «вето» у цьому випадку законом не заборонено.

➤ «Право особистого підпису» – це право голови на підпис прийнятих рішень та протоколів сесій ради (частина шістнадцята ст. 46 Закону³). При цьому законом не вказано, що рішення та протоколи сесій ради мають підписуватися головою одноособово і чисто теоретично це дає певну можливість для рад шляхом прийняття відповідних норм в регламенті для того, щоб надати право «другого» підпису поруч із підписом голови ще й іншим особам (у випадку рішень та протоколів сесій ради такою особою логічно виступає секретар ради). Проте голови дуже дорожать своїм правом особистого підпису і не вважають за потрібне поділяти його з будь-ким. До речі досить цікавою є також ситуація, якщо голова не зупиняє рішення ради, а й не підписує його, що виступає досить підступним інструментом у його діяльності.

➤ Право на розпорядження бюджетними коштами – це право голови, яке впливає із його статусу розпорядника бюджетних коштів. Тільки голова є розпорядником бюджетних коштів. І хоча він використовує їх лише за призначенням, визначеним радою, проте остаточне рішення щодо напрямів і розмірів використання бюджетних коштів громади залишається фактично за головою.

➤ «Право на одноособісне представництво» – це право надане законом виключно сільським, селищним, міським головам одноособібно представляти інтереси територіальної громади, ради та її виконавчих органів у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства. Таким правом голова наділений шляхом обрання всією територіальною громадою, воно закріплене за ним законом (п. 14 частини четвертої ст. 42 Закону³).

У законодавстві представництво інтересів всієї територіальної громади закріплено також за депутатами місцевих рад. Проте, як зазначила Велика Палата Верховного Суду¹², правовий статус депутата місцевої ради хоч і закріплено в законодавстві як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого органу та рівноправного члена місцевої ради, проте нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тому депутат ради законодавчо не наділений правом здійснювати представництво інтересів територіальної громади в судах.

Шляхом використання свого становища одноособісного законного представника територіальної громади, ради та її виконавчих органів у суді голови можуть вирішувати питання, які не отримують схвалення на пленарних засіданнях ради, або, рідше, засіданнях виконавчого комітету, через «приховане» визнання позовів заінтересованих у вирішенні таких питань сторін спору. Таким чином «програне» головами через суд судові рішення на користь «недобросовісних» позивачів є інструментом зловживання головами наданими їм законом представницькими повноваженнями¹³.

«Право на преміювання» – це один із найдієвіших інструментів сільського, селищного, міського голови. Преміювання – одне із основних повноважень в «арсеналі» сільського, селищного, міського голови з контролю та забезпечення лояльності особисто до себе з боку всіх штатних працівників апарату ради та її виконавчого комітету. Саме сільський, селищний, міський голова приймає рішення про преміювання секретарів сільських, селищних, міських рад, заступників сільських, селищних, міських голів, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, старост¹⁸, всіх інших працівників апарату ради та її виконавчого комітету, установлення їм надбавок, надання матеріальної допомоги¹⁴.

При цьому донедавна ситуація з преміюванням виборних посадових осіб місцевого самоврядування, таких як секретарі рад, заступники сільських, селищних, міських голів, керуючі справами (секретарі) виконавчого комітету та старости були предметом дискусії і часто це питання вирішувалося саме рішеннями рад, до виключних повноважень яких належить затвердження видатків на оплату праці. Проте 3 жовтня 2018 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою № 791¹⁵ поставив крапку в цій історії на користь сільських, селищних, міських голів, відвівши питання преміювання до одноособової їхньої компетенції.

На виконання своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає спеціальні одноособові владні акти – розпорядження. З огляду на перелік повноважень, визначених законом (частина четверта ст. 42 Закону³), усі вони носять індивідуальний адміністративно-господарський чи адміністративно-розпорядчий характер і стосуються самої ради. Це означає, що голова не має повноважень видавати розпорядження, які б врегульовували відносини поза радою. У них відсутні повноваження на видання розпоряджень, що спрямовані на окремих громадян чи їх об'єднання. У випадку наявності у голови ініціатив, які будуть обов'язковими для виконання усіма громадянами, підприємствами, установами та організаціями, він має право на вне-

сення проекту рішення на розгляд ради чи її виконавчого комітету. Проте бувають випадки грубого порушення цих законодавчих норм, що є наслідком відсутності державного контролю за законністю прийнятих органами місцевого самоврядування рішень та розпорядженнями, які видають сільські, селищні, міські голови.

Висновки. Таким чином, враховуючи зазначені норми чинного законодавства, судової практики, дослідження науковців та власних результатів вивчення обсягу прав і повноважень сільських, селищних, міських голів, можна констатувати, що ця посадова особа повністю виправдовує статус головної посадової особи територіальної громади, який можна на законодавчому рівні доповнити також статусом голови виконавчого комітету та всієї системи виконавчих органів (згідно з Конституцією²) та голови сільської, селищної, міської ради (згідно з повноваженнями, наданими Законом³). Проте законодавцю давно варто було б звернути увагу на той аспект, як зазначено Конституційним Судом України ще у 2000 р.⁸, що хоча спосіб формування сільської, селищної, міської ради та обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний. Очолюючи виконавчий орган ради, сільський, селищний, міський голова інтегрований в його структуру, але запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, в Конституції України не урівноважено його статус зі статусом сільської, селищної, міської ради.

Враховуючи значний обсяг повноважень сільських, селищних, міських голів, їм і не потрібно володіти повноваженнями сільської, селищної, міської ради чи її виконавчих органів для їх здійснення. Очолюючи і представницький, і всю систему виконавчих органів місцевого самоврядування, законодавець наділив сільських, селищних, міських голів надзвичайно широким колом повноважень, які надають їм змогу концентрувати в одній особі не тільки власні адміністративно-розпорядчі повноваження, а й усі повноваження органів, які він очолює та на прийняття, ухвалення та/або реалізацію яких він здійснює безпосередній реальний вплив.

Таким чином, законодавцю варто було б або урівноважити повноваження сільських, селищних, міських рад з повноваженнями сільських, селищних, міських голів, наприклад, підсиливши позиції депутатів та секретаря ради. Або ж передати частину розпорядчих повноважень від голови до виконавчого комітету, що підсилило б цей виконавчий орган загальної компетенції в системі місцевого самоврядування та збільшило б дотримання принципу колегіальності при прийнятті рішень в органах місцевого самоврядування взагалі.

¹ Єлісєєва І.О. Сільський, селищний, міський голова: статус посадової особи за Конституцією України та повноваженнями, наданими йому законом. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 15. С. 40–49.

² Конституція України. Дата оновлення 1.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#n4834> (дата звернення: 20.11.2020).

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 6.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

⁴ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

⁵ Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

⁶ Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 р. (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

⁷ Серьогіна С.Г. Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2002. Вип. 2. С. 61–71.

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-5/2000 (справа про місцеве самоврядування). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

⁹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Харків: Право, 2011. 360 с. С. 296.

¹⁰ Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001. 224 с. С. 120–122.

¹¹ Чого не знає депутат? *Інститут Політичної Освіти*, Київ, 2019. 108 с. С. 45–46. URL: http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/чого_не_знає_депутат.pdf (дата звернення: 20.11.2020).

¹² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 січня 2019 р. у справі № 803/413/18. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/673989/> (дата звернення: 20.11.2020).

¹³ Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 4 липня 2019 р. у справі № 911/2244/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82888001> (дата звернення: 20.11.2020).

¹⁴ Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2020).

¹⁵ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 791. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-2018-%D0%BF#n13> (дата звернення: 20.11.2020).

¹⁶ Ladychenko V., Melnychuk O., Golovko L., Burmak O. (2020). Waste Management at the Local Level in the EU and Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*, 2020, Volume 9 issue: 1, 329–338.

¹⁷ Ладиченко В.В., Головко Л.О., Каплова О. Муніципалітет як регулятор поведінки з побутовими відходами. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 38–45.

¹⁸ Ладиченко В.В., Максименко Ю.П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 8–18.

¹⁹ Ладиченко В.В., Ємельяненко К.О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 14–20.

Резюме

Максименко Ю.П. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування України.

У статті представлено результат дослідження статусу та повноважень сільських, селищних, міських голів в аспекті механізму стримувань та противаг, втіленого в місцевому самоврядуванні України в принципі розподілу повноважень між представницькими органами (радами), сільськими, селищними, міськими головами та виконавчими органами місцевого самоврядування. Детально досліджено обсяг надієвіших прав та повноважень сільських, селищних, міських голів, що дало змогу дійти висновку про їх надзвичайно широке коло, які надають головам змогу концентрувати в одній особі не тільки власні адміністративно-розпорядчі повноваження, а й усі повноваження органів, які він очолює та на прийняття, ухвалення та/або реалізацію яких голова здійснює безпосередній реальний вплив.

Ключові слова: сільський, селищний, міський голова, голова ради, голова виконавчого комітету, механізм стримувань і противаг, головна посадова особа територіальної громади, принцип розподілу повноважень, повноваження місцевого самоврядування.

Резюме

Максименко Ю.П. Статус и полномочия сельских, поселковых, городских голов в системе местного самоуправления Украины.

В статье представлен результат исследования статуса и полномочий сельских, поселковых, городских голов в аспекте механизма сдержек и противовесов, воплощенного в местном самоуправлении Украины в принципе распределения полномочий между представительными органами (советами), сельскими, поселковыми, городскими головами и исполнительными органами местного самоуправления. Подробно исследованы объем действенных прав и полномочий сельских, поселковых, городских голов, что позволило прийти к выводу об их чрезвычайно широком круге, предоставляющем головам возможность концентрировать в одном лице не только собственные административно-распорядительные полномочия, но и все полномочия органов, которые он возглавляет и на принятие, одобрение и/или реализацию которых голова осуществляет непосредственное реальное влияние.

Ключевые слова: сельский, поселковый, городской голова, голова совета, голова исполнительного комитета, механизм сдержек и противовесов, главное должностное лицо территориальной громады, принцип распределения полномочий, полномочия местного самоуправления.

Summary

Yuriy Maksimenko. Status and powers of village, settlement, city mayors in the system of local self-government of Ukraine.

Since the establishment of the institution of village, settlement and city mayors in the system of local self-government of Ukraine, the legal status of these persons has not changed significantly. This indicates that the constitutional model of local self-government, headed by a village, town, city mayor, mainly satisfied society's demand for stable local self-government. Today, when gradually as a result of the reform of decentralization and administrative-territorial organization Ukraine has become a country of united territorial communities with significant powers locally, the issue of improving local self-government, finding its optimal model and the balance of powers between key components of its system is gaining momentum relevance.

Since the adoption of the Constitution, the system of local self-government of Ukraine has included territorial communities, which carry out local self-government in the manner prescribed by law, both directly and through local governments: village, town, city councils and their executive bodies. In the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" this list was supplemented by the main official of the territorial community – village, settlement, city mayor, who in the system of local self-government was given a "third" place between village, settlement, city council and executive bodies of village, settlement, city council. However, whether such an intermediate position is occupied by the village, settlement, city mayor in the system of local self-government of Ukraine? After all, village, settlement, and city councils, which include deputies of local councils, as representative bodies of local self-government, are endowed by law with significant exclusive powers. Also, the executive bodies of local self-government are endowed by law with their own (self-governing) powers and the powers delegated by the state to the bodies of executive power. The village, settlement, city mayor does not have all these powers. To find an answer to this question by studying the status and powers of the chief official of the territorial community used a system of checks and balances, which is embodied in local government of Ukraine in the principle of distribution of powers between representative local governments (councils), village, town, city and executive bodies of local self-government (executive committees, departments, administrations and other executive bodies created by councils).

Key words: Village, settlement, city mayor. Head of the Council. Chairman of the Executive Committee. The mechanism of checks and balances. The main official of the territorial community. The principle of separation of powers. Powers of local self-government.