

*Ніна Володимирівна Теремцова,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: 0000-0001-6783-9781*

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ І РОЛІ ПОСАДОВИХ ОСІБ У ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Проблема визначення місця і ролі посадових осіб у органах місцевого самоврядування в Україні передбачає на місцевому рівні: сучасні підходи до сутності, змісту та принципів організації діяльності з питань аналізу організаційної структури, етапів планування під час прийняття організаційно-управлінських рішень; тенденції розвитку місцевого самоврядування; види управлінських рішень і методи їх прийняття; принципи цілеспрямованості, види та методи планування; теоретико-методологічні засади посадових осіб органів місцевого самоврядування; організаційно-економічні та правові основи посадових осіб органів місцевого самоврядування; інтереси відповідної територіальної громади як безпосередньо, так і через уповноважені органи місцевого самоврядування. Сучасний стан повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, серед яких визначальне місце посідають конституційні та правові засади розмежування повноважень, територіальний устрій у державі, політична орієнтованість на модель централізації та децентралізації влади тощо, і характеризується відсутністю чітких, однозначних й законодавчо закріплених повноважень і сфер компетенції і низкою інших проблем, які зумовлюють актуальність дослідження цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у дослідження проблеми визначення місця і ролі посадових осіб у органах місцевого самоврядування в Україні зробили такі вчені, як: Б. Андресюк, Т. Бондарук, О. Бориславська, П. Біленчук, М. Гришук, В. Куйбіда, В. Кампо, К. Михайловська, М. Хонда, В. Шкабаро та ін.

Метою статті є комплексне дослідження повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до Конституції України визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1], місцевого бюджету [2] тощо.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3]).

Статтею 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено посади в органах місцевого самоврядування. Так, посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено повноваження сільських, селищних, міських рад (гл. I), де зазначено, що сільські, селищні, міські ради правомочні

розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання. Наприклад, відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга ст. 5) [4]. В Основному Законі України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша ст. 140). Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 березня 2002 року визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад [5] і перелік яких визначено у Конституції і законах України (пункти 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

Основні положення закріплені у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [6].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішення питань, наприклад, затвердження регламенту ради. Так, в органах місцевого самоврядування серед документів, що визначають організаційно-правові та процедурні питання діяльності виконавчого комітету як колегіального виконавчого органу місцевої ради, використовується як положення про нього, так і регламент щодо його діяльності. Проте Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та окремими нормативно-правовими актами дане питання не деталізовано. Постає питання, який же документ має бути про виконавчий комітет місцевої ради і який орган повинен його затвердити. Тому органи місцевого самоврядування ці питання визначають самостійно, приймаючи відповідні акти локального характеру. На практиці правовими формами таких актів є положення про виконавчий комітет.

Утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій, утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради, затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, що затверджено Кабінетом Міністрів України, а також витрат на їх утримання, утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради – має бути закріплено Положенням про постійні комісії із додатками де чітко зазначити питання щодо регламенту.

Так, утворення старостинських округів, що є новим пунктом (6-1) в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», є обов'язковою умовою затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14.07.2021 № 1638-IX у Закон про місцеве самоврядування додано до переліку компетенції рад громад повноваження щодо утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости, а також докорінно змінено деякі складові в правовому статусі старости та процедурі його затвердження на посаду (пункт 6-1 частини 1 ст. 26 та ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Проте зазначені законодавчі зміни є чинними вже певний час, але ж ще багатьом радам громад необхідно утворити старостинські округи та затвердити старост. Після тривалих агресивних дій, завданих армією РФ, необхідно буде відновити роботу даного інституту. У кожній громаді мають утворюватися або відновити роботу старостин-

ські округи та вирішуватися питання щодо їх кадрового забезпечення за допомогою посади старости не лише в площині законодавства про місцеве самоврядування, а й трудового, норми якого поширюються на старост під час проходження ними служби в органах місцевого самоврядування.

Також актуальним вважається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання тощо [7].

До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гл. I п. 21 передбачено прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них. Новим додатком визначено (21-1) схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід із нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін.

Слід звернути увагу, що в даному випадку має бути закріплення на законодавчому рівні компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. Нормативне закріплення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного і міжтериторіального співробітництва, що пов'язано із положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р. (Про приєднання до Конвенції див. Постанову ВР № 3384-ХІІ від 14.07.1993) та Додатковими протоколами до неї. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, становить сукупність предметів відання та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, врегульовану положеннями законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співробітництво». Не врегульованими у нормативно-правових актах залишилися такі питання: а) невизначеність суб'єктів, уповноважених укладати угоди про міжтериторіальне співробітництво, та створення як у рамках транскордонного співробітництва, так і в рамках міжтериторіального співробітництва органу співробітництва у формі об'єднання євро регіонального співробітництва як юридичної особи публічного права. Залишаються неврегульованими питання щодо компетенції владних суб'єктів у сфері міжтериторіального співробітництва, що є перешкодою в реалізації органами місцевого самоврядування такого співробітництва з відповідними суб'єктами міжтериторіального співробітництва інших держав, які не є сусідніми [8].

Проблемним і актуальним залишається питання щодо утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди. Так, цільовий фонд, наприклад міської ради соціально-економічного та культурного розвитку міста, має утворюватись міською радою відповідно до ст. 13 Бюджетного кодексу України, ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою забезпечення додаткових фінансових потреб міської територіальної громади на розвиток міського господарства, соціальної сфери та інших потреб міської територіальної громади. Формування, розподіл та використання коштів цільового фонду здійснюється відповідно до вимог положень Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України, інших підзаконних актів, положень та інструкцій, що мають статус нормативних документів за даним напрямом фінансово-господарської діяльності [9].

Актуальним є питання для вирішення проблеми щодо прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів. Так, 10 квітня 2023 року Верховна Рада України прийняла за основу проєкт Закону № 8138 від 19 жовтня 2022 року про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» № 1116-ІХ від 17 грудня 2020 року. Наразі цей законопроєкт готується до другого читання. Варто зазначити, що інвестиційні проєкти зі значними інвестиціями отримують державну підтримку, яка може надаватись у формі: звільнення від сплати окремих податків і зборів, які передбачені Податковим кодексом України; звільнення від оподаткування ввізним митом нового устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього, що ввозяться виключно для реалізації проєкту на виконання спеціального інвестиційного договору, який укладається між Кабінетом Міністрів України, інвестором зі значними інвестиціями («Інвестор») та заявником, якщо Інвестор не відповідає вимогам, які висуваються до особи заявника («Інвестиційний Договір») тощо [10].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проаналізувавши функції і повноваження органів місцевого самоврядування, що врегульовані Конституцією України та іншими законами України, слід вважати, що посадові особи органів місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, мають право приймати нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб і застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Отже, посадові особи органів місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень мають бути: 1) готовими керувати колективом у сфері своєї професійної діяльності, толерантно сприймаючи соціальні, етнічні, конфесійні та культурні відмінності; 2) володіти технологіями управління персоналом, уміннями та готовністю формувати команди для вирішення поставлених завдань; 3) володіти здатністю критично оцінювати інформацію та конструктивно ухвалювати рішення на основі аналізу та синтезу.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua>
4. Рішення КСУ від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. Справа № 1-9/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97. Документ 994_036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Збірник кращих доповідей на засіданні круглого столу з предмета «Теорія права». Випуск п'ятий «Теорія права та держави» / за заг. ред. Н. В. Теремцової. Київ. Вид. ТОВ «Інтер Логістик Україна», 2015. 214 с.
8. Теремцова Н. Бюджетний процес за законодавством України: монографія. Київ: Вид. ТОВ «Інтер Логістик Україна», 2010. 240 с.
9. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17 грудня 2020 року № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

References

1. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2001. № 33. St. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy. URL: <https://www.president.gov.ua>
4. Rishennia KSU 16 kvitnia 2009 roku № 7-rp/2009. Sprava № 1-9/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
5. Ievropeska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia, m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku. Khartiia ratyfikovano Zakonom № 452/97-VR vid 15.07.97. Dokument № 994_036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoj diialnosti: Zakon Ukrainy № 1160-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 9. St. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Zbirka krashchikh dopovidei na zasidanni kruhloho stolu z predmetu «Teoriia prava». Vypusk p'iatyi «Teoriia prava ta derzhavy» / Za zah. red. Teremtsovoi N. V. Kyiv: TOV «Inter Lohistik Ukraina», 2015. 214 s.
8. Teremtsova N. Biudzhetni protses za zakonodavstvom Ukrainy: monohrafiia. Kyiv: Vyd. TOV «Inter Lohistik Ukrainy», 2010. 240 s.
9. Pro derzhavnu pidtrymku investytsiinykh proektiv iz znachnymy investytsiiamy v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 17.12.2020 № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>
10. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy № 1508-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. № 34. St. 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

Теремцова Н. В. Проблема визначення місця і ролі посадових осіб у органах місцевого самоврядування

У зв'язку з посиленням соціальної політики української держави, що пропонує забезпечення високої якості, комфортних умов життя населення, а також сприятливого довкілля людини, зростають роль і значення роботи органів місцевого самоврядування та посадових осіб цієї структури як конституційно-правового інституту, функціонально-цільове призначення якого полягає в забезпеченні потреб громадян за місцем проживання у вигляді надання публічних послуг населенню. При цьому кожен громадянин України повинен мати уявлення, що належить до повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Для того щоб посадові особи органів місцевого самоврядування змогли брати ефективну участь у вирішенні поставлених населенням завдань, вони мають бути системно організованими як специфічна форма публічної влади, що передбачено Конституцією України. Виконання цієї умови прямо пов'язане з удосконаленням організаційно-правових засад місцевого самоврядування. Цей процес відбувається на державному та місцевому рівнях. Сприяти вирішенню цієї проблеми щодо повноважень посадових осіб, що призначені на посади органів місцевого самоврядування, покликаний Закон України «Про органи місцевого самоврядування в Україні».

Ключові слова: держава, соціальна політика, українська держава, комфортні умови, населення, довкілля людини, органи місцевого самоврядування, посадові особи, конституційно-правовий інститут, громадяни, публічні послуги.

Teremtsova N. V. The problem of determining the role and place of officials in local self-government bodies

The article deals with powers of officials appointed to the positions of local self-government bodies. As the title implies the article describes places of officials in local self-government bodies.

In connection with the strengthening of the social policy of the Ukrainian state, which offers the provision of high quality, comfortable living conditions of the population, as well as a favorable human environment, the role and importance of the work of local self-government bodies and officials in this structure, as a constitutional and legal institution, functionally increases – the purpose of which will be to ensure the needs of citizens at their place of residence in the form of providing public services to the population. At the same time, every citizen of Ukraine should have an understanding of the powers of officials of local self-government bodies.

It is noted separately that in addition to the powers of officials of local self-government bodies, they also have duties: compliance with the Constitution and laws of Ukraine, other normative legal acts, acts of local self-government bodies; ensuring effective activity of local self-government bodies in accordance with their powers; observance of human and citizen rights and freedoms; preservation of state secrets, information about citizens that became known to them in connection with the performance of official duties, as well as other information that, according to the law, is not subject to disclosure; constant improvement of the organization of one's work, improvement of professional qualifications; conscientious attitude to the performance of official duties, initiative and creativity in work; respectful attitude towards citizens and their appeals to local self-government bodies, concern for a high level of culture, communication and behavior, authority of local self-government bodies and officials; preventing actions or inactions that may harm the interests of local self-government and the state.

In order for officials of local self-government bodies to be able to effectively participate in solving the tasks set by the population, they must be systematically organized as a specific form of public power, which is provided for by the Constitution of Ukraine. The fulfillment of this condition is directly related to the improvement of the organizational and legal foundations of local self-government. This process takes place at the state and local levels. The Law of Ukraine «On Local Self-Government Bodies» is of great importance in order to overcome this problem regarding the powers of officials appointed to the posts of local self-government bodies. The article is of great help to legal scholars and law students.

The author comes to the conclusion that officials of local self-government bodies in exercising their powers should be: 1) ready to lead the team in the field of their professional activity, tolerantly perceiving social, ethnic, religious and cultural differences; 2) possess personnel management technologies, possess skills and be ready to form teams to solve assigned tasks; 3) have the ability to critically evaluate information and constructively make decisions based on analysis and synthesis.

Key words: state, social policy, local self-government bodies, officials, Constitutional and Legal Institute, citizens, public services.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-372-376