

10. Kirk v. Louisiana, 122 S.Ct 2458, 153 L.Ed. 2d 599 (2002).
11. Massachusetts v. Sheppard, 104 S.Ct. 3424 (1984) // Cases & Problems in Criminal Procedure: The Police. – 2-nd ed. – NY., 1998.
12. Illinois v. Krull, 107 S.Ct. 1160 (1987) // Welsh S. White, James J. Tomkovicz. Criminal Procedure: Constitutional Constraints upon Investigation and Proof. – 4-th ed. – NY., 2001.
13. William J. Bopp, Donald O. Schulz. A Short History of American Law Enforcement. – Springfield, 1997.
14. Police Chief. – 1992. – № 4.
15. John Gales Sauls. Emergency Searches of Premises, Part I // FBI Law Enforcement Bulletin. – 1987. – March.
16. Falcone David N. Dictionary of American Criminal Justice, Criminology, and Criminal Law. – Upper Saddle River, NJ., 2005.

Надійшла до редакції 18.02.2011

ШАПОВАЛ В.Д., кандидат юридичних наук,
(Кременчуцький національний університет
ім. Михайла Остроградського)

УДК 342.5 : 352.075

ВЗАЄМОДІЯ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ З МІСЦЕВОЮ РАДОЮ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Важливим напрямком діяльності сільського, селищного, міського голови є налагодження конструктивної співпраці з місцевою радою. Найбільша відповідальність за розвиток територіальної громади покладається саме на голову, що зумовлює важливість реалізації таких його функцій, як комунікаційна, стратегічна, функція ефективного лідерства. Взаємодія сільського, селищного, міського голови та місцевої ради недостатньо стандартизована, існує потреба в удосконаленні її правових і організаційних засад, запровадженні дійових механізмів налагодження конструктивної співпраці між ними при вирішенні спірних питань.

Ключові слова: сільський, селищний, міський голова; місцева рада; місцеве самоврядування; територіальна громада.

Важным направлением деятельности сельского, поселкового, городского председателя является налаживание конструктивного сотрудничества с местным советом. Наибольшая ответственность за развитие территориальной общины возлагается именно на председателя, что обуславливает важность реализации таких его функций, как коммуникационная, стратегическая, функция эффективного лидерства. Взаимодействие сельского, поселкового, городского председателя и местного совета недостаточно стандартизировано, существует потребность в совершенствовании его правовых и организационных принципов, во введении действенных механизмов налаживания конструктивного сотрудничества между ними при решении спорных вопросов.

Ключевые слова: сельский, поселковый, городской председатель; местный совет, местное самоуправление; территориальная община.

The important aspect of the head of village, town or city council activity is arrangement of constructive cooperation with local council; the head bears the greatest responsibility for territorial community development that determines the significance of some his functions as communicational and strategic function of leadership; the interaction of the head of village, town and city council and local council has not been standardized yet; it requires improvements of its legal and organizational grounds, implementation of active mechanisms of constructive cooperation between them in dispute.

Keywords: head of village, town or city council; local council; local self-government; territorial community.

Необхідність удосконалення механізмів взаємодії сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради зумовлена специфікою нинішнього етапу розвитку місцевого самоврядування. Окремо слід звернути увагу на те, що у значній кількості сіл, селищ та міст України сформувалася загрозлива тенденція відсутності взаємодії між сільським, селищним, міським головою, обраним за мажоритарною системою, і місцевою радою, обраною на пропорційній основі. Така ситуація не тільки негативно впливає на життєдіяльність територіальних громад цих міст, а й дестабілізує розвиток системи місцевого самоврядування в цілому [1, с. 34, 36].



Некоректною є позиція, згідно з якою комплексні наукові дослідження із зазначеної тематики нині відсутні, хоча існує потреба в удосконаленні організаційних і правових засад діяльності місцевих рад, нормуванні основних правил та процедур вирішення спірних питань, а також виробленні дійових механізмів розв'язання конфліктів, що можуть виникнути між головами і депутатами [2, с. 146]. Мета статті полягає у формуванні механізмів ефективної взаємодії сільського, селищного, міського голови та місцевої ради при вирішенні спірних питань.

Реалізація інтересів територіальної громади, створення належних умов її життєдіяльності є визначальним завданням спільної діяльності голови та депутатів місцевої ради, а запорукою виконання цих завдань – налагодження плідної співпраці між ними.

Адже аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та необхідність удосконалення законодавства про місцеве самоврядування знайшли відображення у працях Ю.Ю. Бальція, В.М. Кампо, А.М. Колодія, В.С. Куйбіди, А.Ю. Олійника, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, В.Д. Шаповала та ін. Організаційні і правові аспекти налагодження ефективної взаємодії у системі місцевого самоврядування досліджувалися в працях українських вчених, а саме: В.С. Журавського, В.С. Колтуна, Л.Л. Лабенської, А.Ф. Ткачука тощо.

Водночас поза увагою дослідників залишились механізми попередження і розв'язання конфліктних ситуацій у спільній роботі сільського, селищного, міського голови і місцевої ради, а також деякі аспекти забезпечення громадськості реальними важелями впливу на діяльність місцевої влади та надання громадськості об'єктивної та достовірної інформації про причини і наслідки конфліктів, що відбуваються у раді.

Система місцевого самоврядування в Україні, на думку В.С. Журавського, може бути розглянута в двох аспектах: як система форм здійснення місцевого самоврядування (безпосереднє та опосередковане народовладдя) і як система суб'єктів місцевого самоврядування [3, с. 499-500].

Таким чином, у структурно-організаційному плані міське самоврядування включає такі елементи: територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що може безпосередньо вирішувати будь-які питання, віднесені чинним законодавством до його відання; місцеву раду – представницький орган місцевого самоврядування; голову – головну посадову особу місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевої ради; органи самоорганізації населення.

Усі елементи системи місцевого самоврядування взаємопов'язані та взаємоузгоджені. Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає їх у певній послідовності, за субординацією [4]. Системоутворюючими чинниками побудови системи місцевого самоврядування, на думку Л.Л. Лабенської, виступає єдність і послідовність норм зазначеного закону, які утворюють певні групи залежно від змісту, значення та характеру суспільних відносин, що регулюються. Місце кожного з елементів залежить від питомої ваги цих правових норм. Водночас єдність і стабільність системи даних норм забезпечують також зв'язки системоутворення та системи самозбереження з точки зору внутрішньої системно-функціональної організації місцевого самоврядування. Такими системоутворюючими зразками є субординаційні (взаємодія між елементами системи) й управлінські [5].

Отже, система місцевого самоврядування може бути досліджена з точки зору ефективності взаємодії між її окремими елементами, в тому числі між міським головою та міською радою. Оцінювати взаємодію елементів системи місцевого самоврядування, на нашу думку, доцільно за такими основними напрямками:

- за результатами взаємодії;
- за рівнем стабільності та прогнозованості взаємодії;
- за ступенем стандартизації взаємовідносин;
- за рівнем демократизації і публічності взаємодії;
- за якістю взаємодії і культурою взаємовідносин.

Формулювання конкретних показників і критеріїв ефективності взаємодії міського голови та міської ради, а також інших елементів системи місцевого самоврядування відповідно до визначених напрямів є предметом подальших наукових досліджень.

На систему місцевого самоврядування впливають також закони системоутворення, до яких, зокрема, належать [6, с. 51-52]: логічний взаємозв'язок, взаємозалежність і побудова елементів системи залежно від їх важливості для територіальної громади як головного елемента



системи; структурованість системи як засіб зв'язку всіх елементів в одне ціле й ускладнення системи у міру її розвитку; розширення функціональних зв'язків і наявність головного елемента системи (громади), який визначає закономірність побудови системи місцевого самоврядування в цілому і, нарешті, відносна самостійність інших елементів системи місцевого самоврядування в Україні стосовно головного. Таким чином, головним елементом системи місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада, а подальшу побудову елементів цієї системи необхідно здійснювати залежно від ступеня їх важливості для функціонування громади, при цьому найбільш значущим є такий системоутворюючий зв'язок, як субординація.

На думку Л.Л. Лабенської, чинне законодавство обґрунтовано відносить до другого за важливістю елемента системи сільську, селищну, міську ради як основні органи, що безпосередньо пов'язані з громадою, оскільки саме через місцеві ради реалізуються такі системоутворюючі зв'язки з територіальною громадою, як координація, взаємодія, управління. Дослідник вбачає певні суперечності в тому, що сільський, селищний, міський голова, який згідно із субординацією повинен бути підзвітним перед територіальною громадою, радою та депутатами, визнається головною посадовою особою територіальної громади (відповідно до п. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак слід зауважити, що з переходом до пропорційної системи виборів до місцевих рад порушено стійкий зв'язок між депутатами міських рад і членами територіальної громади міста, однак міський голова обирається територіальною громадою безпосередньо [5].

Стосовно ваги та місця окремих елементів у системі місцевого самоврядування В.С. Куйбіда наголошує на тому, що вихідною категорією, яка визначає місце компонентів у цій системі, є функція, а функціональне дослідження – найбільш вдалий шлях розкриття змісту діяльності місцевого самоврядування у системі демократії. Такий підхід дозволяє врахувати особливості територіальних громад і оптимально побудувати необхідну для ефективного управління містом систему самоврядних органів, визначити місце окремих елементів у системі місцевого самоврядування, яка повинна бути цілісною. На думку вченого, основною функцією місцевих рад, їх виконавчих органів, міських голів є забезпечення сталого соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територіальних громад через розвиток особистості, містоутворюючих та містозабезпечуючих підсистем [7].

На нашу думку, при визначенні системовизначаючих чинників слід брати до уваги не тільки обсяг визначених законодавством правових норм або функцій, а й обсяг відповідальності вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності села, селища, міста. За цим критерієм найбільша відповідальність за сталий розвиток міста покладається саме на місцевого голову.

Науковці [8, с. 581-584; 11, с. 15] виокремлюють декілька груп повноважень і функцій сільського, селищного, міського голови, а саме: організаційно-розпорядчі, кадрові (номінаційні), представницькі, контрольно-правові, фінансові та майнові (згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До повноважень із практичного управління міським господарством можна віднести лише право розпоряджатись коштами в межах бюджетних призначень, визначених радою [1]. Чинне законодавство не передбачає жодних професійних, освітніх, інших кваліфікаційних вимог до кандидата на цю посаду. Однак управління селом, селищем, містом, забезпечення належної якості надання публічних послуг територіальній громаді потребують наявності не тільки управлінського хисту, а й відповідної освіти, професіоналізму та компетентності. В умовах сьогодення, на думку експертів з місцевого самоврядування, міський голова є скоріше за все політиком, організатором, стратегом [9].

Однак ця роль головної посадової особи місцевого самоврядування все ж потребує наявності спеціальних знань, умінь і навичок, адже ціною управлінських помилок є добробут територіальної громади. Вбачається за доцільне сформулювати додаткові функції (напрямки діяльності), які в сучасних умовах здійснює саме голова відповідно до закріпленої за ним чинним законодавством компетенції, а саме:

- **комунікаційна функція** (з одного боку, веде прийом громадян, забезпечує прозорість та відкритість діяльності місцевої ради, взаємодію з громадськістю, а з іншого – безпосередньо взаємодіє з депутатами місцевої ради та забезпечує конструктивну співпрацю з ними щодо ви-



рішення ключових проблем життєдіяльності села, селища, міста; крім того, представляє територіальну громаду в зовнішніх відносинах);

- **функція ефективного лідерства** (оскільки в чинному законодавстві реалізовано концепцію організації місцевого самоврядування «сильний мер – слабка рада»);

- **стратегічна функція** (протягом принаймні п'яти років сільський, селищний, міський голова піклується про забезпечення належних умов життєдіяльності для жителів села, селища, міста та повинен заздалегідь планувати засади сталого розвитку села, селища, міста, забезпечити територіальну громаду від негараздів і піклуватись щодо процвітання).

Таким чином, важливим аспектом діяльності місцевого голови є налагодження конструктивної співпраці з місцевою радою.

Аналіз функцій і повноважень голови та місцевої ради, а також практика місцевого самоврядування дозволяють окреслити деякі механізми стримувань і противаг, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо взаємодії міського голови і міської ради, наявність яких не дозволяє обом сторонам узурпувати владу, проте може перетворитись на підставу для конфліктів та протистояння між ними.

1. *Сільський, селищний, міський голова не має права призначати секретаря місцевої ради одноосібно, без згоди на це самої ради, він лише подає на розгляд і затвердження ради його кандидатуру (підпункт 4 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II закону);*

2. *Сільський, селищний, міський голова та місцева рада можуть сформувати виконавчий комітет лише спільно, при цьому сформований попередньою радою і попереднім головою комітет виконує свої повноваження до формування нового (підпункт 1 ст. 51 гл. 5 розд. II);*

3. *Сільський, селищний, міський голова може заблокувати рішення місцевої ради, тобто не підписати прийняте міською радою рішення і таким чином позбавити його законної сили (підпункт 3 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II);*

4. *Міська рада має право скасувати рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради (п. 9 ст. 59 гл. 5 розд. II);*

5. *Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням місцевої ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як 2/3 голосів депутатів від загального складу ради (п. 3 ст. 79 розд. IV) [9, с. 7];*

6. *Місцева рада затверджує договори, які укладає голова від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету, з питань, віднесених до виключної компетенції ради, відповідно до чинного законодавства. Міський голова зобов'язаний подавати ці договори на затвердження відповідної ради (підпункт 16 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II);*

7. *Місцева рада може прийняти рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (підпункт 10 п. 1 ст. 26 гл. 1 розд. II). Підстави для винесення цього рішення законодавець не деталізував, але їх доцільно прописати в статуті міської ради. Зокрема, це може бути негативний висновок щодо звіту сільського, селищного, міського голови, який має право заслуховувати місцева рада.*

З метою забезпечення легітимності взаємодії сільського, селищного, міського голови з депутатським корпусом ради необхідно зафіксувати в статутах і регламентах місцевих рад основні принципи, правила та процедури такої взаємодії при вирішенні спірних питань і розв'язанні конфліктних ситуацій. Доцільно також передбачити залучення посередників до розв'язання деструктивних конфліктів тощо.

У статутах територіальних громад доцільно деталізувати основні засади взаємодії окремих елементів місцевого самоврядування, у тому числі сільського, селищного, міського голови та місцевої ради.

Так, головною метою налагодження взаємодії голови та місцевої ради, на нашу думку, є створення умов для належного виконання закріплених за ними функцій, обов'язків і повноважень. Основними принципами взаємодії голови та депутатів міської ради повинні бути взаємна повага, дотримання культури й етики спілкування, пріоритет інтересів територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення, дотримання чинного законодавства, відповідальність перед територіальною громадою, прагнення до консенсусу та конструктивної співпраці,



обґрунтування власної позиції з питань, які розглядаються, виявлення розумної ініціативи при здійсненні повноважень, зрівноважене ставлення до критики, послідовність, чесність.

Наведені принципи можуть бути зафіксовані як у статутах територіальних громад (регламентах місцевих рад), так і в Кодексі етики виборної особи територіальної громади, ідея та зміст якого розроблені В.С. Колтун [1, с. 64; 10, с. 214-217]. Основними завданнями щодо налагодження взаємодії між головою та місцевою радою є:

- 1) забезпечення дійової співпраці щодо вирішення ключових проблем міста;
- 2) запобігання деструктивним конфліктам у раді;
- 3) налагодження діалогу з опозицією в міській раді на засадах взаємних компромісів;
- 4) забезпечення впливу громадськості на прийняття важливих рішень;
- 5) нормування та стандартизація взаємодії всіх елементів системи місцевого самоврядування;
- 6) забезпечення законності діяльності, дотримання етичних і правових норм;
- 7) гарантування високої якості управлінських послуг, що надаються громаді.

1. **Забезпечення дійової співпраці** щодо вирішення ключових проблем міста передбачає виявлення й оцінку проблем і потреб територіальної громади, оцінку наявних та потенційних ресурсів, обґрунтування можливих варіантів подальших дій, тобто вироблення спільної стратегії діяльності. При цьому надзвичайно важливого значення набуває залучення та стимулювання бізнесу до вирішення проблем села, селища, міста, налагодження співпраці з громадськими організаціями та згуртування громади навколо загальної ідеї, забезпечення авторитету місцевої влади. Передусім слід розробити, підписати й оприлюднити меморандум (угоду, домовленість) про співпрацю з політичними силами, представленими в раді, впливовими і зацікавленими об'єднаннями громадян, представниками бізнесу й іншими сторонами щодо ролі, дій і обмежень кожного, виявити спільні цінності та розбіжності. Необхідно заздалегідь виявити ризики непорозумінь та можливі конфлікти інтересів і розробити засади вирішення суперечностей між сторонами.

2. **Запобігання деструктивним конфліктам.** Попередження конфлікту – це завчасне вирішення конфліктної ситуації за допомогою превентивних заходів і підготовка до поведінки у конфліктній ситуації, тобто вироблення правових засад, правил і процедур взаємодії. За умов назрівання конфлікту необхідно: визначити сутність конфлікту; оцінити наявність необхідних ресурсів для його вирішення (зокрема, правових) та виробити альтернативні варіанти вирішення проблеми для обговорення; з'ясувати позиції сторін і виробити компромісне рішення.

3. **Налагодження діалогу з опозицією** можливе шляхом переговорів і взаємних поступок, компромісів. Важливо убезпечити себе від звинувачень у корупції, що можливо завдяки включенню представників опозиції до комісій і комітетів з ключових питань життєдіяльності територіальної громади (земельний, тендерний, комунальної власності, бюджетний та інші комітети) і широкого висвітлення цього факту у засобах масової інформації.

4. **Забезпечення впливу громадськості на прийняття важливих рішень.** Запорука авторитету голови та важливий чинник управління сучасним селом, селищем, містом – активна участь громадян у виробленні, прийнятті та виконанні рішень органу місцевого самоврядування. Залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення можливе завдяки впровадженню інноваційних механізмів консультацій з громадськістю, які наближують членів територіальної громади до розв'язання основних проблем життєдіяльності міста. Одним із механізмів залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення є створення при органах місцевого самоврядування спеціальних органів – громадських рад.

Крім того, можливим шляхом забезпечення дійового посередництва при розв'язанні конфліктів є запровадження посади арбітра місцевого самоврядування або спеціальної арбітражної комісії, до складу якої можуть бути включені:

- колишні голови;
- голови громадських рад;
- відомі та шановані члени територіальної громади;
- професійні юристи, які не беруть безпосередньої участі у політичній діяльності протягом останніх п'яти років;
- ректори вищих навчальних закладів, що готують фахівців з державного управління, місцевого самоврядування (публічного адміністрування);



5. Нормування та стандартизація взаємовідносин міського голови та міської ради досягається через законодавче встановлення механізмів стимулів та противаг у їх діяльності та порядку реалізації визначених законодавством повноважень у регламенті місцевої ради. Пропонується доповнити регламенти місцевих рад розділом щодо процедури вирішення спірних питань і врегулювання конфліктів; доповнити статuti територіальних громад положеннями щодо принципів взаємодії сільських, селищних, міських голів, депутатів, спільних цінностей та етики взаємодії.

6. Забезпечення високого рівня професіоналізму і компетентності, законності, дотримання етичних і правових норм у діяльності сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради. Зазначене досягається, зокрема, завдяки розвитку системи муніципальної правової просвіти, створенню етичної інфраструктури, вдосконаленню системи судового захисту прав у сфері місцевого самоврядування, виробленню дійової процедури відкликання територіальною громадою депутатів місцевих рад у випадку бездіяльності або вчинення дій, які шкодять територіальній громаді або є незаконними тощо.

Запровадження у практичній діяльності місцевої ради запропонованих механізмів поліпшення взаємодії голови з депутатами місцевої ради приведе до таких позитивних наслідків:

- сприятиме підвищенню рівня добробуту територіальної громади завдяки злагодженої, конструктивній взаємодії зазначених сторін;
- підвищить рівень прозорості та відкритості в діяльності місцевої влади;
- сприятиме налагодженню дійової співпраці міської ради з громадськістю.

Проведений аналіз дозволяє дійти таких висновків: важливим аспектом діяльності сільського, селищного, міського голови є налагодження конструктивної співпраці з місцевою радою; найбільша відповідальність за розвиток територіальної громади покладається саме на голову, що зумовлює важливість реалізації таких його функцій, як комунікаційна, стратегічна, функція ефективного лідерства; взаємодія сільського, селищного, міського голови та місцевої ради недостатньо стандартизована, існує потреба у вдосконаленні її правових і організаційних засад, запровадженні дійових механізмів налагодження конструктивної співпраці між ними при вирішенні спірних питань.

Крім того, пропонується в подальших наукових дослідженнях при вивченні системи місцевого самоврядування розглядати обсяг відповідальності за вирішення питань місцевого значення та забезпечення належних умов життєдіяльності села, селища, міста як системовизначеного чинника.

Список використаної літератури:

1. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: Монограф. – Кременчук, 2010.
2. Сергієчко Є.В. Забезпечення ефективної взаємодії міського голови та міської ради – основа добробуту міста // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2006 р.) / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева. – К., 2006. – Т. 2. – С. 146-147.
3. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. – К., 2004.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Лабенська Л.Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільськими, селищними, міськими головами: деякі питання // <http://www.lawbook.by.ru/magaz/pravoukr/0311/04.shtml>.
6. Порадник міському голові. – К., 2006.
7. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.
8. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. – К., 2001.
9. Чемерис А.О. Теоретико-методологічні засади формування ефективного державного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2005. – Т. 2. – С. 36-40.
10. Колтун В.С. Формування етичного ресурсу місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1-2/1-6 (17-18). – С. 214.

Надійшла до редакції 09.02.2011

