

Юридичні науки

УДК 349.227

Бойко Віталій Борисович

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри правосуддя та філософії
Сумський національний аграрний університет*

Boiko Vitalii

*Candidate of Legal Sciences,
Senior Lecturer of the Department of Justice and Philosophy
Sumy National Agrarian University
ORCID: 0000-0003-2339-2847*

Демішева Олена Миколаївна

*студентка юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету*

Demisheva Olena

*Student of the Faculty of Law
Sumy National Agrarian University*

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ, ЯКІ ОБІЙМАЮТЬ ВИБОРНІ ПОСАДИ
PROBLEM ASPECTS OF EARLY TERMINATION OF AUTHORITIES
OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS, WHICH INCLUDE
ELECTED POSITIONS**

Анотація. У статті проаналізовано недоліки та прогалини правового регулювання дострокового припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади. Одним із основних елементів реформування служби в органах місцевого

самоврядування є трудові відносини посадових осіб - органів місцевого самоврядування, стан врегулювання яких на даний момент є дуже низьким. Незважаючи на те, що 7 червня 2001 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» №2493, який став правовою базою для формування та розвитку цього виду публічної служби, наразі він не відповідає потребам сьогодення і назріла необхідність прийняття нового кодифікованого законодавства.

Особливої актуальності набули питання припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади, адже правове регулювання даного інституту знаходиться на перетині трудового та адміністративного права, що, в свою чергу, призводить до колізійності правового регулювання та відповідних проблем в практичній діяльності.

В статті визначено, що найбільш спірними та оскаржуваним є припинення повноважень, яке відбувається не по волі посадової особи. Наведена актуальна судова практика по достроковому припиненню повноважень міських (сільських) голів та проаналізовані фінансові збитки громад внаслідок незаконних рішень. Визначено, що існує нагальна проблема у внесенні змін до законодавства, особливо в частині відшкодування збитків бюджету внаслідок незаконного звільнення міських (сільських) голів.

Ключові слова: міське самоврядування, трудове законодавство, дострокове припинення повноважень, міський голова, сільський голова, посадові особи органів місцевого самоврядування, звільнення.

Summary. The article analyzes the shortcomings and gaps in the legal regulation of early termination of the powers of local self-government officials who hold elected positions. One of the main elements of reforming the service in local self-government bodies is the labor relations of officials of local self-government bodies, the state of regulation of which is currently very low. Despite

the fact that on June 7, 2001, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted Law No. 2493 "On Service in Local Self-Government Bodies", which became the legal basis for the formation and development of this type of public service, currently it does not meet the needs of today and the need to adopt a new codified legislation.

The issue of terminating the powers of local self-government officials who hold elected positions has become especially relevant, because the legal regulation of this institute is at the intersection of labor and administrative law, which, in turn, leads to the conflict of legal regulation and corresponding problems in practical activity.

The current legislation of Ukraine, namely the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", in Article 79 provides the grounds for early termination of the powers of a village, township, city mayor, i.e. a person who holds an elected position, to which he is elected in the relevant local elections through secret voting.

The article deals with the procedure for early termination of the authority of a village, settlement, or city mayor in case of dismissal from the position held by the deputies of the relevant council by secret ballot, on the grounds given, such as violation of the Constitution or laws of Ukraine, the rights and freedoms of citizens, failure to ensure the exercise of the powers granted to him.

Regarding establishing the fact(s) of violation of the Constitution of Ukraine, there are no criteria, articles of the Constitution of Ukraine that are violated, etc.

According to the judicial practice that takes place in Ukraine, as a basis for the early termination of powers, deputies take two or more decisions of a court (courts) that have entered into force, which annulled and recognized as illegal the orders (orders) of the village, settlement, city mayor, which in such a case, it should be legislated, if there are no such court decisions, then the deputies, just by the very fact of making a decision, deprive the corresponding chairman of his powers on the grounds given, since the legislator, among other things, did not

define the obligation to prove such grounds, according to a clear procedure, which violates the constitutional principle presumption of innocence of an official whose powers are terminated.

The legislator must clearly and clearly define the algorithm, the procedure for establishing the facts of violation of the laws and the Constitution of Ukraine, and most importantly - the entity that is empowered to determine such facts, for example, it can be a reference to court decisions that have gained legal force, which recognized actions (inaction) of the village, settlement, city mayor are illegal (unlawful).

The article defines that the most controversial and disputed is the termination of powers, which occurs against the will of the official. Current judicial practice on the early termination of the powers of city (village) heads is given and the financial losses of communities as a result of illegal decisions are analyzed. It was determined that there is an urgent problem in making changes to the legislation, especially in terms of compensation for budget losses due to the illegal dismissal of city (village) heads.

Key words: *local self-government, labor legislation, early termination of powers, city mayor, village mayor, officials of local self-government bodies, dismissal.*

Постановка проблеми. Останніми роками досить часто маємо факти незаконного дострокового припинення владних повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади. Після рішення про дострокове припинення владних повноважень за деяких підстав, які не пов'язані з волевиявленням самої особи, такі особи за рішенням суду в основному поновлюються на посадах. Це займає певний проміжок часу, витрачаються ресурси громад, за період відсутності обраного голови відбуваються незворотні дії. Незважаючи на те, що ця проблема є актуальною, досі юридично не визначені ключові моменти, які

б допомогли уникнути подібних незаконних рішень, які в основному мають суто політичне підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему питання правового регулювання припинення владних повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади досліджували М. І. Іншин, Л.І. Лазор, С.М. Гусаров, П. Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, М.М. Клемпарський, В. Л., А.В. Чернобай, В. Кваша, Костюк, В.Я. Мацюк, К.Ю. Мельник, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші вчені.

Метою даної статті є розкриття проблемних аспектів дострокового припинення владних повноважень посадових осіб місцевого самоврядування за певних підстав та визначення шляхів їх нормативного удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинним законодавством України, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», в статті 79 приведені підстави для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, тобто особи, яка обіймає виборну посаду, на яку вона обирається на відповідних місцевих виборах шляхом таємного голосування.

Так, пункт 2 передбачає, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

А в пункті 3 зазначено, що повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених абзацом першим частини другої цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Порядок проведення місцевого

референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми [4].

Зупинимося та більш детально розглянемо процедуру дострокового припинення повноваження сільського, селищного, міського голови у випадку звільнення з займаної посади шляхом таємного голосування депутатами відповідної ради, за приведеними підставами, як то порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень.

Якщо інші підстави дострокового припинення повноважень достатньо регламентовані та зрозумілі, пов'язанні з певними юридичними фактами, що визначенні та настали, то згідно приведених підстав слід відмітити наступне.

Досить розмите формулювання та не визначений суб'єкт, який має право конкретно визначати (встановлювати) факти порушення сільським, селищним, міським, головою законів та Конституції України, що дає широкі можливості для довільного трактування таких підстав, крім того, згідно дослівного змісту словосполучення порушує Конституцію або закони, вбачається, що мається на увазі більш ніж одне порушення закону і ключовий фактор – відсутність чітко визначеної процедури встановлення таких порушень та вказівка на орган, який має право визначати такі факти та самого рівня значимості порушення закону.

Стосовно встановлення факту (фактів) порушення Конституції України – взагалі відсутні будь-які критерії, статті Конституції України, що порушені, тощо.

За судовою практикою, яка має місце в Україні, як підстава для дострокового припинення повноважень, депутатами береться два та більше рішення суду (судів), що набрали законної сили, якими скасовано та визнано протиправними розпорядження (накази) сільського, селищного, міського

голови, що в такому випадку потрібно закріпити законодавчо, якщо таких судових рішень не має, то депутати лише самим фактом прийняття рішення позбавляють відповідного голову повноважень з приведених підстав, оскільки законодавець серед іншого не визначив обов'язку доведеності таких підстав, згідно зрозумілої процедури, що порушує конституційний принцип презумпції невинуватості посадової особи, повноваження якої припиняються.

Вважаю, що законодавець повинен чітко та зрозуміло визначити алгоритм, порядок встановлення фактів порушення законів та Конституції України, та головне – суб'єкт, який наділений повноваженнями визначати такі факти, наприклад це може бути посилення на судові рішення, які набрали законної сили, якими визнано дії (бездіяльність) сільського, селищного, міського голови незаконними (протиправними).

Стосовно вказаних підстав дострокового припинення сільського, селищного, міського голови, як то порушення прав і свобод громадян, взагалі відсутнє законодавче визначення та перелік таких прав і свобод, порушення яких обумовлює дострокове припинення повноважень, адже враховуючи, що рішення приймається колегіальним органом, відповідною радою, не чіткість та не визначеність критеріїв дає широкі можливості для зловживання правом, адже наприклад чи може вважатися порушенням прав і свобод громадян, не вирішення сільським, селищним, міським головою якогось питання, клопотання, скарги, за реалізацією якого звернулася особа? Адже вирішення окремих питань щодо прав і свобод громадян на території відповідної громади, не завжди відноситься до повноважень сільського, селищного, міського голови.

З метою належного врегулювання питання щодо дострокового припинення повноважень з приведеної підстави, необхідно внести відповідні зміни до законодавства, де чітко та зрозуміло визначити, які саме права та свободи громадян, реалізація та забезпечення яких відноситься до

компетенції сільського, селищного, міського голови, є ним порушеними, який орган встановлює факт таких порушень, яким чином і хто (який суб'єкт) виносить це питання для розгляду відповідною радою.

Аналізуючи підставу щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови - не забезпечення здійснення наданих йому повноважень, треба відмітити, що це найбільш некоректно сформульована підстава для припинення повноважень, враховуючи відсутність посилання на норми законів, якими визначаються, які саме повноваження не здійснюються, і знов же таки необхідне визначення органу (суб'єкта) до компетенції якого (яких) відноситься право визначати, давати оцінку такому не забезпеченню здійснення наданих повноважень.

Приведені підстави є найбільш розмитими та загальними серед всіх інших, для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, що обумовлює значну кількість прецедентів по Україні, коли депутатський корпус в силу різних причин (в основному політичні мотиви) приймає рішення про дострокове припинення повноважень голови. Користуючись тим, що немає практики притягнення до відповідальності за рішення, що приймаються колегіальним органом (за незаконні рішення сесії), за часту депутати проводять збори і називають це рішенням сесії, а потім ці «рішення» подають до державних реєстраторів. Відповідно, відсутність ефективних механізмів відповідальності для обранців часто спричиняє їх системну бездіяльність при виконанні покладених на них обов'язків.

Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [5], депутати місцевих рад в Україні працюють на громадських засадах. Таке «аматорство» часто зумовлює поверхневе і не професійне ставлення депутатів до своїх обов'язків.

У інформаційному листі ВАСУ зазначено, що порушення порядку скликання сесії сільської, селищної або міської ради та процедури

підготовки питань до розгляду на сесії призводить до прийняття протиправних рішень. Таку ж позицію висловив і КАС ВС в своїй постанові від 04 липня 2018 року у справі №2-а/143/12 [8].

В подальшому сільські, селищні, міські голови звертаються до суду з позовами про визнання протиправним та скасування рішень відповідних рад про дострокове припинення їх повноважень та поновлення на посаді. Як правило суди адміністративної юрисдикції такі позови задовольняють, зокрема лише по практиці по Сумській області:

- Терценко Мішель – Глухівський міський голова у Сумській області, був поновлений на посаді за рішенням суду [2], йому виплачено середній заробіток за час вимушеного прогулу. Збитки місцевому бюджету, спричинені незаконним звільненням не відшкодовані. Підставою його припинення повноважень стала нібито заява про припинення повноважень, але фактично такого волевиявлення міського голови не було, тому депутати провели збори під виглядом «сесії». Рішення це було зареєстроване у державного реєстратора, чим і припинились повноваження міського голови.

- Верхньосироватський сільській голова у Сумському районі Сумської області - Александрова Алла Миколаївна була поновлена на посаді за рішенням суду [1], їй виплачено середній заробіток за час вимушеного прогулу. Збитки місцевому бюджету, спричинені незаконним звільненням не відшкодовані. Частина депутатів вирішила припинити повноваження, нібито через порушення нею норм законів, але провести належним чином сесію не змогли, оскільки процедура прийняття рішень чітко прописана в законодавстві. Посадова особа (сільський голова) не допустила порушення законодавства, тому депутати провели свою «сесію», яка юридично була просто зборами. Але це рішення сесії було зареєстроване у держреєстратора.

- Ладуха Віктор Борисович –Буринський міський голова у Сумській області [3] – також мало місце дострокове припинення повноважень

міського голови через незаконне рішення колегіального органу, чим порушено право людини бути обраним.

Крім того, треба зазначити, що виплата середньої заробітної плати внаслідок вимушеного прогулу поновленим судами на посадах відповідним головам, здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, тобто територіальної громади, а процедури стягнення, в порядку регресу виплачених коштів з колегіального органу, яким є сільська, селищна, міська рада – тобто безпосередньо з таких депутатів, які приймали рішення – є не визначеним та в принципі неможливим, оскільки рішення приймається таємним голосуванням. Тому доцільно було б законодавчо покласти матеріальну відповідальність (право зворотної вимоги, регресу) за виплату коштів внаслідок вимушеного прогулу відповідного голови, до особи, яка підписувала рішення сільської, селищної, міської ради про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, тобто персоніфікувати відповідальність. Адже тільки після підписання рішення ради про припинення повноважень, воно стає документом, який змінює права та обов'язки і наступають конкретні юридичні наслідки.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що на сьогоднішній час маємо значні недоліки та прогалини правового регулювання дострокового припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади. А саме про деталізацію окремих пунктів дострокового припинення повноважень, які відбуваються в основному через політичні війни та не пов'язані з волевиявленням посадової особи. Найшвидше внесення змін у існуюче законодавство дало б можливість закріпити конституційне право бути обраним, зменшило б політичний тиск на посадових осіб та зменшило б збитки міських (сільських) бюджетів через виплати середньої заробітної плати внаслідок вимушеного прогулу поновленим судами на посадах відповідним головам, які фактично неможливо відшкодувати.

Література

1. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 12 березня 2020 року у справі №480/3177/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88492376>
2. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 20 серпня 2020 року у справі №480/2207/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91204903>
3. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 01 грудня 2021 року у справі №480/7004/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101887140>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
6. Гусаров С. М. Тимчасове виконання обов'язків керівника державного органу, установи, підприємства : проблеми удосконалення законодавства. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 4 (87). С. 152–160.
7. Чернобай А., Кваша В. Проблеми визначення правового статусу виконуючого обов'язки як суб'єкта трудових правовідносин. Вісник Національної академії прокуратури України. 2010. № 3. С. 87–92.
8. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10