

УДК 342.32

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v30.2022.4>*Н. В. Мішина*

ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ «РАДА – ГОЛОВА»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У державах з давніми демократичними традиціями основними осередками розвитку суспільного життя, громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, забезпечуючи реальну участь територіальних громад у розв'язанні життєво важливих проблем, зв'язки між громадянами та об'єднаннями громадян, вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх в загальний контекст державного будівництва [1]. Незважаючи на те, що в Україні органи місцевого самоврядування зазнали декілька етапів реформ (починаючи з 1991 року, коли місцеві Ради народних депутатів почали відходити від державної системи влади і через децентралізацію поступово трансформувались у систему місцевого самоврядування), існуюча організація цієї системи має недоліки, що істотно впливають на ефективність її діяльності [2].

На сучасному етапі відбувається реформа децентралізації публічної влади. Її завданнями є: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [3]. На все це впливає організаційна форма, обрана для здійснення місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. При написанні статті застосовувались праці таких дослідників, як К.А. Гончарова, О.В. Чапля, О. Ткаченко, інші. У цілому ж питання цієї організаційної форми аналізувались на рівні наукових статей як щодо місцевого само-

врядування в Україні (дивись, наприклад [4 – 5]), так і щодо місцевого самоврядування в інших країнах (дивись, наприклад [6 – 7]).

Метою статті є аналіз особливостей організаційної форми місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [8]. За висновком Європейської комісії «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія), в цілому розділ Конституції України «Міське самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку – «загалом його положення відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування... Оскільки дрібних питань у самій Конституції не вирішено, майбутній розвиток багато в чому залежатиме від законодавства» [9].

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в Україні існує континентальна система місцевого самоврядування; організаційна форма місцевого самоврядування – «рада – голова» (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада – мер»). У світовій практиці відомі два основних різновиди цієї форми – «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер». Представляється, що більш точним будуть визначення «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер»: незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку – сильний мер, а в іншому – сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру.

Деякі автори, вважають, що «рада – слабкий мер» і «рада – сильний мер» є не різновидами форми «рада – мер», а цілком самостійними формами місцевого самоврядування [10]. Така точка зору представляється невірною.

Значимо, що на даному етапі в Україні організаційна форма місцевого самоврядування у більшості адміністративно-територіальних одиниць з деякими виключеннями є подібною до різновиду «рада – сильний мер». В муніципальній літературі поширена думка, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України («сильна рада – слабкий голова» або «слабка рада – сильний голова») буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від адекватного визначення статусу місцевих голів [11].

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Отже, однією з пріоритетних задач є теоретичний аналіз та дослідження випробуваних в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого самоврядування. Представляється, що раціональною є пропозиція надати саме територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної у законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування. Таку думку, зокрема, висловила О.В. Чапля: «що стосується структурних і організаційних особливостей самоврядування, державі не варто регламентувати ці питання. Держава повинна встановити лише певні межі, за які органи

місцевого самоврядування не повинні виходити, в усьому ж іншому ми повинні забезпечити право громадян самостійно визначати особливості управління місцевими справами” [12].

Однією з країн, де успішно використовується наведена пропозиція, є Сполучені Штати Америки.

Організаційна форма місцевого самоврядування в США була запозичена у Великобританії, під колоніальною владою якої в той період знаходилась більша частина Північної Америки. Після проголошення незалежності США реалізований на федеральному рівні принцип поділу повноважень між двома виборними гілками влади було поширено і на місцеве самоврядування.

“Рада – слабкий мер” до початку ХХ сторіччя була єдиною організаційною формою місцевого самоврядування в США (Рис. 1).

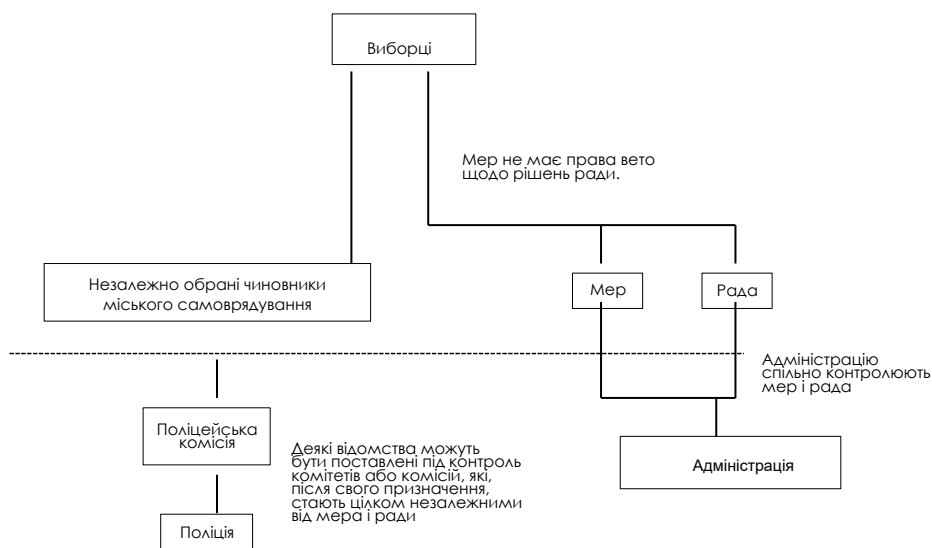


Рис. 1. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – слабкий мер».

Населення адміністративно – територіальної одиниці з різновидом місцевого самоврядування «рада – слабкий мер» обирає раду, вищих посадових осіб, у тому числі і мера. Менш поширеними є різновиди, коли рада обирає мера сама з-поміж своїх членів на повний строк її повноважень, або кожен з членів ради виконує обов’язки мера за принципом ротації.

Незалежно від способу обрання, мер виконує представницькі функції, головує на засіданнях ради, формує порядок денний для засідань ради. Права вето, як і права готувати і вносити на затвердження ради проект бюджету, мер не має. Фактичне керування справами адміністративно – територіальної одиниці (в даному випадку та далі по тексту статті під словосполученням «адміністративно – територіальна одиниця» мається на увазі тільки така адміністративно – територіальна одиниця, вся сукупність мешканців якої визнається однією територіальною громадою) здійснює рада через систему галузевих комітетів. Істотний політичний вплив також

має голова адміністрації, який здійснює поточне керування і контроль за діяльністю адміністративного апарата.

Головними недоліками різновиду «рада – слабкий мер» є такі:

– у компетенції ради зосереджена значна кількість повноважень, у тому числі і другорядних. Рада фактично здійснює оперативно-господарські функції, підмінюючи виконавчу владу;

– зникає оперативність вирішення поточних питань.

Обмежений обсяг повноважень мера, «захищаючи» раду від можливих зловживань з боку представників виконавчої влади, надзвичайно зменшує ефективність функціонування самої ради. До переваг розглянутого різновиду в першу чергу відноситься стабільний та надійний захист муніципального представництва від зловживань виконавчого органу. На думку дослідників, це «компенсує» недоліки лише у невеликих за кількістю населення (менше 10 тисяч мешканців) адміністративно – територіальних одиницях. Управляти ними менш складно, в них не так важливо мати сильне централізоване керівництво. Крупні адміністративно – територіальні одиниці США (як правило сіті, в яких понад 250 тисяч мешканців), відмовляють від цього різновиду на користь форми «рада – керуючий», або іншого різновиду форми «рада – мер» – «рада – сильний мер».

Різновид форми «рада – мер» «рада – сильний мер» виник у США на початку XX сторіччя як альтернатива різновиду «рада – слабкий мер». Основні відмінності різновиду «рада – сильний мер» від розглянутого вище різновиду «рада – слабкий мер» надані на Рис. 2.

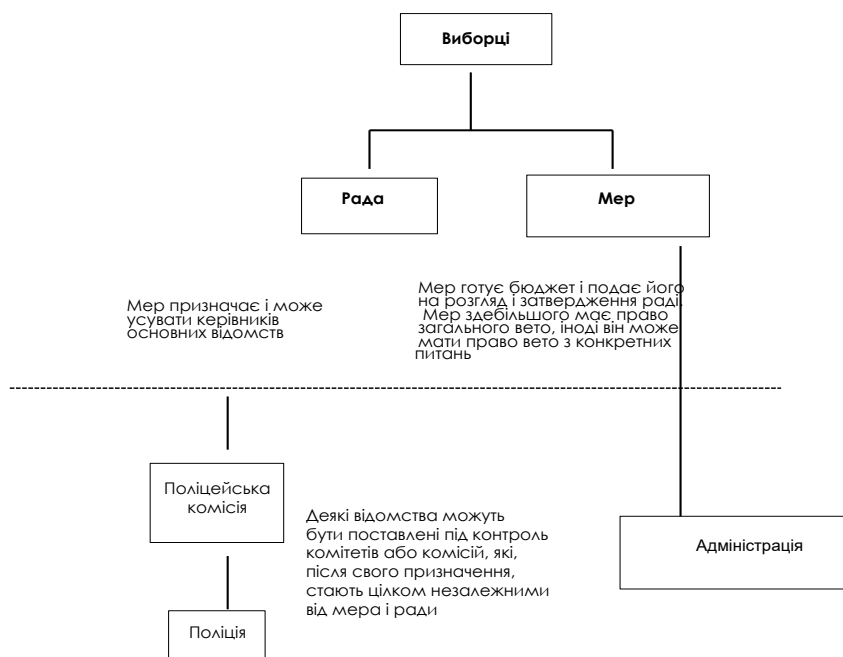


Рис. 2. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – сильний мер».

Сильний» мер завжди обирається безпосередньо населенням. Маючи право призначати і зміщати (одноосібно або за узгодженням з радою) посадових осіб, він повністю контролює місцеву адміністрацію. «Сильний» мер готує порядок денний для засідань ради, готує проект бюджету, вносить його на розгляд ради та контролює його виконання. Він має право накладати вето на акти ради, причому вето «сильного» мера може бути переборено лише кваліфікованою більшістю голосів членів ради. Характерними ознаками рад «при «сильних» мерах» є їх порівняно невелика чисельність – 7-9 членів. Сесійні засідання рад проводяться 2-3 рази на рік; позачергові засідання, як правило, скликаються рідко – адже компетенція рад обмежена.

Практика показує, що різке звуження функцій муніципального представництва, яке має місце в даному різновиді форми «рада – мер», є ефективним лише у випадку, якщо мер успішно суміщає політичне та адміністративне керівництво: у мера, що має досвід вирішення господарських питань, може бракувати здібностей політичного лідера. Проте у зв'язку з тим, що «сильний» мер завжди обирається населенням, частіше зустрічається протилежна ситуація: «сильний» у політичному відношенні лідер адміністративно – територіальній одиниці не має об'єктивно необхідного фахового рівня. В літературі існує думка, що головні адміністратори в адміністративно – територіальних одиницях з різновидом «рада – сильний мер» необхідні саме тому, що вони, звільнюючи мера від розв'язання господарських проблем, допомагають сконцентрувати його увагу на вирішенні стратегічних і політичних питань розвитку, а також на функціях, що не є офіційними – зустрічах із представниками населення, наприклад.

З практики застосування організаційної форми місцевого самоврядування «рада – мер» у США заслуговує на увагу і випробування в Україні різке скорочення кількості депутатів рад і відмова від районних (у містах) рад – можливо, за винятком міст з населенням понад 1 мільйон мешканців.

Висновки. Впровадження відповідних положень є можливим тільки після об'єктивної оцінки прийнятного та неприйнятного в національних умовах. Адже Україна має власний досвід функціонування інституту місцевого самоврядування, який «вібрав у себе особливості історії України, її традицій, національного складу населення і т.п. Хотілося б сподіватися, що весь позитивний досвід, напрацьований у цій сфері, не буде розтрачений і послужить зміцненню конституційних основ місцевого самоврядування нашої країни» [14]. Але все ж таки не варто відмовлятися і від використання досвіду зарубіжних країн, яке стало можливим завдяки загальноправничим тенденціям, що охоплюють закономірності в масштабі світового співтовариства, так як вони пов'язані з загально визнаними правовими цінностями. *Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* вбачаються у тому, щоб розробити відповідні рекомендації для України, виходячи з зарубіжного досвіду.

Література

1. Андресюк Б. Через самоврядування – до громадянського суспільства. *Урядовий кур'єр*. 1999. 21 липня.

2. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Вид-во «Право», 1998. 60 с.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
4. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. № 3. Р. 85-91.
5. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 26-30.
6. Qaracayev S.Ya. Axiological Function of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.
7. Гараджаев Д.Я., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 91 – 92.
8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.140.
9. Европейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія). Висновок стосовно Конституції України. Конституція незалежної України. К.: Вид-во «Право», 1997. Т.2. С. 213 – 225.
10. Гончарова К.А. Поняття «організаційно-правова форма» в муніципальному та цивільному праві. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 32-36.
11. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в США. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 2. С. 13-16.
12. Чапля О.В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 82-85.
13. Чапля О.В. Щодо можливості впровадження нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 141-148.
14. Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития. *Голос України*. 1999. 21 августа.

Анотація

Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». – Стаття.

Констатовано, що у державах з давніми демократичними традиціями основними осередками розвитку суспільного життя, громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що в Україні органи місцевого самоврядування зазнали декілька етапів реформ (починаючи з 1991 року, коли місцеві Ради народних депутатів почали відходити від державної системи влади і через децентралізацію поступово трансформувались у систему місцевого самоврядування), існуюча організація цієї системи має недоліки, що істотно впливають на ефективність її діяльності. Це можна частково виправити шляхом подальшого удосконалення організаційної форми місцевого самоврядування.

Визначено, що на даному етапі в Україні організаційна форма місцевого самоврядування у більшості адміністративно-територіальних одиниць з деякими виключеннями є подібною до різновиду “рада – сильний мер”. В муніципальній літературі поширена думка, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України (“сильна рада – слабкий голова” або “слабка рада – сильний голова”) буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від уточнення статусу місцевих голів.

Отримала подальшу аргументацію теза, що більш точними назвами двох найбільш популярних різновидів цієї форми є “рада – сильний мер” та “рада – слабкий мер”. Незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку – сильний мер, а в іншому – сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру.

Отримала подальшу аргументацію невірність тези щодо того, що “рада – слабкий мер” і “рада – сильний мер” є не різновидами форми “рада – мер”, а цілком самостійними формами місцевого самоврядування.

Однією з пріоритетних задач муніципального права України визначено теоретичний аналіз та дослідження випробуваних в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого

самоврядування та сформульована пропозиція надати територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної у законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне адміністрування, муніципальне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада, право на участь в управлінні державними і місцевими справами, права людини, організаційні форми місцевого самоврядування.

Summary

Mishyna N. V. Organizational Form of Local Self-Government “Council – Mayor”. – Article.

The author underlines, that in states with long-standing democratic traditions, local self-government bodies are the main foci of development of social life and civil society. Despite the fact that local self-government bodies in Ukraine have undergone several stages of reform (starting from 1991, when local Councils of People’s Deputies began to depart from the state system of power and through decentralization gradually transformed into a system of local self-government), the existing organization of this system has shortcomings that significantly affect the effectiveness of its activities. This can be partially corrected by further improving the organizational form of local self-government.

It was determined that now in Ukraine, the organizational form of local self-government in most administrative-territorial units, with some exceptions, is similar to the “council – strong mayor”. In the municipal literature, there is a widespread opinion that the principle of relations in the system of local self-government, which the legislator will consider more acceptable for Ukraine (“strong council – weak head” or “weak council – strong head”) will depend on the further development of the legislation – for example, on clarification status of local heads.

The thesis that the more accurate names of the two most popular varieties of this form are “council – strong mayor” and “council – weak mayor” received further argumentation. Despite the fact that the role of the council in each of these two varieties has its own characteristics, the main difference is not that in one case – a strong mayor, and in the other – a strong council, but in that role and in those powers that belong to the mayor.

The inaccuracy of the thesis that “council – weak mayor” and “council – strong mayor” are not varieties of the “council – mayor” form, but completely independent forms of local self-government, received further argumentation.

One of the priority tasks of the municipal law of Ukraine is the theoretical analysis and research of the organizational forms of local self-government tested in foreign countries, and a proposal to provide the territorial community with the opportunity to choose the optimal variety of the organizational form of local self-government defined in the legislation has been formulated.

Key words: public administration, municipal administration, local self-government, territorial community, the right to participate in the management of state and local affairs, human rights, organizational forms of local self-government.