

УДК 352.075.31(477)

**Ю. Бальцій,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СТАТУС ОДНООСОБОВОЇ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

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. За висновком Європейської комісії «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія) в цілому розділ Конституції України «Місцеве самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку: «Загалом його положення відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування... Оскільки багатьох питань у самій Конституції не вирішено, майбутній розвиток багато в чому залежатиме від Законодавства» [1, с. 217].

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25 травня 1997 р. (далі – Закон) територіальні громади України здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада – голова». У світовій практиці (в зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада – мер») відомі два різновиди цієї форми: «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер». Уявляється, що такі назви є точнішими, ніж «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер». Незважаючи на те, що роль ради в кожному із цих двох різновидів має свої особливості, головна розбіжність 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. Різниця між повноваженнями мера в обох різновидах настільки істот-

на, що деякі автори називають моделі «рада – слабкий мер» і «рада – сильний мер» не різновидами організаційної форми «рада – мер», а цілком самостійними організаційними формами місцевого самоврядування [2, с. 21].

В. Коваль вважає, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України («рада – слабкий голова» або «рада – сильний голова»), буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від адекватного визначення статусу місцевих голів [3]. На жаль, на сучасному етапі неможливість чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні пов'язана не з тим, що знайдено оптимальне співвідношення між обома різновидами організаційної форми «рада – мер» (тобто не з тим, що створено новий ефективний різновид цієї форми), а з численними прогалинами у законодавстві, з відсутністю правового регулювання істотних питань. Після прийняття Закону всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції сільських, селищних та міських рад, або повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, або повноважень сільського, селищного та міського голови, або повноважень районних та обласних рад.

Після набрання чинності Законом Конституційним Судом України розглянуті подання груп народних депутатів України з приводу офіційного тлумачення деяких положень статей Конституції України і Закону та щодо відповідності Конституції України деяких



частин Закону. Уявляється, що вирішення обох справ (справи про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [4] та справи про місцеве самоврядування [5]) цілком на користь суб'єктів права на конституційне подання давало би підстави для ствердження, що різновид організаційної форми місцевого самоврядування в Україні ще більше наблизився до різновиду «рада – сильний мер» у його класичному вигляді.

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Отже, на сучасному етапі нагальною потребою є теоретичний аналіз та дослідження випробуваних у зарубіжних країнах організаційних форм місцевого самоврядування. Думається, що насамперед доцільно звернути увагу на досвід застосування обох різновидів форми «рада – мер» у США. Не тільки тому, що в США вони функціонують більше ніж 100 років, а й тому, що територіальні громади США, які мають право на хоум-руль, протягом цього періоду модифікували класичні різновиди, щоб скоригувати їх недоліки, не втративши переваг. Отже, маємо можливість запобігти першим та використати останні.

У більшості великих міст США функціонує система «сильний мер – рада». За такої системи мер, якого обрано (як правило, на 4 роки), одноособово призначає і звільняє муніципальних чиновників, відповідає за складання і виконання місцевого бюджету, самостійно вирішує багато інших питань місцевого управління, володіє правом відкладального вето на рішення ради, яке може подолати тільки кваліфікована більшість голосів її членів. При «сильному» мері, як правило, функціонує широкий штат професійних помічників, часто з головним адміністратором на чолі.

Запозичена у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії організаційна форма місцевого самоврядування «рада – слабкий мер» була єдиною в США до початку

XX сторіччя, коли виникли інші організаційні форми: «рада – менеджер», комісійна та різновид форми «рада – мер» – «рада – сильний мер». Розглянуті форми є «модельними», «класичними»; у наведеному виді вони майже не існують – це пов'язано зі специфікою місцевого самоврядування у США.

Територіальна громада з різновидом місцевого самоврядування «рада – слабкий мер» обирає раду, вищих посадових осіб, у тому числі й мера. Менш поширеними є різновиди, коли рада обирає мера сама з-поміж своїх членів на повний строк її повноважень або кожен із 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 територіальної громади 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, підміняючи виконавчу владу; зникає оперативність вирішення поточних питань [6, с. 124-125].

Обмежений обсяг повноважень мера, «захищаючи» раду від можливих зловживань з боку представників виконавчої влади, надзвичайно зменшує ефективність функціонування самої ради. До переваг розглянутого різновиду, насамперед, належить стабільний та надійний захист муніципального представництва від зловживань виконавчого органу. На думку дослідників [7], це «компенсує» недоліки лише при самоврядуванні невеликих за кількістю населення (менше 10 тисяч мешкан-



ців) територіальних громад. Крупні територіальні громади США (як правило, сіті, в яких понад 250 тисяч мешканців) відмовляються 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 ХХ сторіччя як альтернатива різновиду «рада – слабкий мер». «Сильний» мер завжди обирається безпосередньо населенням. Маючи право призначати і зміщати (одноосібне 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 [8]. 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.

Різке звуження функцій муніципального представництва, яке має місце в різновиду форми «рада – мер», є ефективним лише у разі, якщо мер успішно суміщає політичне та адміністративне керівництво: у мера, що має досвід вирішення господарських питань, може бракувати здібностей політичного лідера [9, с. 47]. Проте у зв'язку з тим, що «сильний» мер завжди обирається населенням, частіше трапляється протилежна ситуація: «сильний» у політичному відношенні лідер територіальної громади не має об'єктивно необхідного фахового рівня. У доктринальній літературі США існує думка, що головні адміністратори в адміністративно-територіальних одиницях із різновидом «рада – сильний мер» необхідні саме тому, що вони, вивільняючи 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.

«Мер – муніципалітет» – найдавніша форма міського врядування у США, яку ще до початку ХХ сторіччя мали чи не всі американські міста. Ця структура урядування схожа на загальнонаціональному рівні і рівні штату: тут є виборний мер як голова виконавчої гілки влади та виборний муніципалітет, що представляє всі райони міста і становить законодавчу гілку. Мер призначає начальників міських служб та інших посадових осіб, яких іноді затверджує муніципалітет. Він має право вето на постанови муніципалітету й часто відповідає за формування міського бюджету. Муніципалітет ухвалює постанови й закони міста, визначає розмір оподаткування на власність і розподіляє кошти серед міських служб [10, с. 105].

Американську систему «сильний мер – рада» багато в чому нагадує система «південнонімецької ради», яка поширилась на землях Баден-Вюртемберг і Баварія. Главою виконавчого апарату й одночасно головою місцевої ради тут є бургомістр (деколи обербургомістр), якого обирає населення з числа професіоналів, висунутих на партійній основі [11, с. 47].

В Угорщині мер – політичний і адміністративний глава місцевого самоврядування, який відповідає за реалізацію місцевої політики, він має подвійну адміністративну функцію: виконує і місцеві, і державні адміністративні завдання, а також представляє раду як представницький орган [12, с. 13]. Мер виконує свої обов'язки та здійснює повноваження за участю служби ради. Він керує організаційною роботою органів місцевого самоврядування у підготовці рішень та контролює їх виконання, приймає рішення з державних, адміністративних питань і має право делегувати такі повноваження. На підставі пропозиції керівника служби мер подає на розгляд представницькому



органу проект внутрішньої організаційної структури, завдань і пріоритетів служби. Мер здійснює права роботодавця щодо віце-мера, виконавчого директора і керівників установ місцевого самоврядування. Крім того, в селах із населенням менше трьох тисяч жителів мер може працювати на громадських засадах. Віце-мер або віце-мери можуть обиратися за пропозицією мера на термін повноважень представницького органу з числа його членів. Віце-мери виконують функції під керівництвом мера. У населених пунктах із населенням понад три тисячі жителів ця посада повністю оплачувана. Практично заснування інституту віце-мерів є політичною поступкою представникам політичних партій у місцевому самоврядуванні. Наприклад, якщо мер представляє у раді партію меншості, то він може призначити віце-мера з числа членів політичної більшості в представницькому органі [12, с. 133].

Обрання одноособового виконавчого органу безпосередньо радою характерне для таких європейських країн, як Австрія, Данія, Іспанія та ін. Вибори голови виконавчого апарату (мера, алькада, майора), що здійснює муніципальна рада, практикується і в багатьох латиноамериканських країнах (наприклад, у Мексиці), а також у деяких державах Сходу (наприклад, у Єгипті).

Виконавчий орган також може призначатися зверху, а не обиратися. У Бельгії і Голландії, наприклад, мера (бургомістра) призначає глава держави за пропозицією відповідної муніципальної ради. Факт призначення бургомістра зверху покликаний підкреслити, що він є не тільки главою місцевої адміністрації, але й агентом центрального уряду, який відіграє немалу роль у здійсненні контролю над місцевими органами. Самі ж бургомістри, як свідчать конкретні дослідження на місцях, схильні вважати себе представниками не стільки центрального уряду, скільки свого муніципалітету.

Орієнтирів і дороговказів для цього є вже чимало у світовій практиці, яка ви-

пробувала різні варіанти і має позитивний досвід і добрі наслідки цієї роботи.

Тому, враховуючи природу посади сільського, селищного, міського голови, достатньо високий рівень довіри виборців до нього, персональну відповідальність за роботу ради, виконкому, виконання делегованих державою повноважень, голова повинен наділитися власною компетенцією. Зазначимо, що на законодавчому рівні варто детальніше врегулювати процедуру застосування права «вето» на рішення ради і виконкому. У цьому разі голова міг би врівноважити представницьку і виконавчу влади, а також одержав би можливість бути гарантом реалізації інтересів населення.

Виконавчий комітет чи будь-який інший орган цієї ролі виконати не зможе, оскільки він є похідним, підзвітним і підконтрольним раді, а отже, і залежним від неї. Водночас це дало б змогу створити єдину і дієздатну та контрольовану систему органів виконавчої влади, як державних, так і місцевого самоврядування.

Думається, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні доцільним є не пошук варіанту поєднання різновидів «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер» в єдиному різновиді, а паралельне застосування обох різновидів з урахуванням рекомендацій дослідників. Наприклад, уявляється раціональною пропозиція надати територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної в законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування. Таку думку, зокрема, у свій час висловив Г. Удовенко: «... що стосується структурних і організаційних особливостей самоврядування, то я переконаний, що 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» [13].



Таким чином, є чимало випробуваних способів організації відносин між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, між головою і радою. Завдання тільки в тому, щоб вибрати максимально прийнятний для умов України спосіб, модель побудови.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, «рада – голова», «рада – сильний мер», «рада – слабкий мер».

Висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні із використанням зарубіжного досвіду. Розкриваються особливості правосуб'єктності головної посадової особи місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Проаналізовані основні сучасні організаційно-правові моделі побудови системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, а саме «рада – сильний мер», «рада – слабкий мер» та перспективи їх впровадження в Україні.

Освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления в современной Украине с использованием зарубежного опыта. Раскрываются особенности правосубъектности главного должностного лица местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Проанализированы основные современные организационно-правовые модели построения системы местного самоуправления в зарубежных странах, а именно «совет – сильный мэр», «совет – слабый мэр» и перспективы их внедрения в Украине.

*The conceptual problems of reforming local government in modern Ukraine using foreign experience. The peculiarities of the legal personality of the chief officer of the local government in Ukraine and abroad. We analyzed the main modern organiza-*

*tional and legal model of building a system of local government in other countries, namely the "advice - strong mayor", "advice - weak mayor" and the prospects of their implementation in Ukraine.*

#### Література

1. Європейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія). Висновок стосовно Конституції України // Конституція незалежної України. – К., 1997. – Т. 2. – С. 213–225.

2. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебное пособие / Е. С. Шугрина. – Новосибирск, 1995. – С. 21.

3. Коваль В. Голова – фігура самостійна чи підконтрольна / В. Коваль // Голос України. – 1999. – 15 вер.

4. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1341.

5. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті II, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.

6. Мішина Н. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 125.



7. Бойнтон Р. *Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций* [Электронный ресурс] / Р. Бойнтон, В. Десантне // Режим доступа : [http // www.urs.ru/pubs / digests.htm](http://www.urs.ru/pubs/digests.htm).
8. *Charter of the City of Seattle* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// city of Seattle.com/ charter / 5.htm](http://cityofseattle.com/charter/5.htm). – Sec.12.
9. *Revitalizing State and Local Public Service*. – San Francisco, 1993. – 445 p.
10. Усік Н. *Врядування у Сполучених Штатах* / Н. Усік – К.: Нарис, 1991. – С. 105.
11. Черкасов А.И. *Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор* / А.И. Черкасов. – М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1994. – 90 с.
12. Ткач Д. *Місцеві органи самоврядування в Угорській республіці: вибори, функціонування, фінансування (досвід посттоталітарної доби)* / Д. Ткач // *Людина і політика*. – 2003. – № 2. – С. 135–144.
13. Удовенко Г. *Органы самоврядування як елемент єдиної держави* / Г. Удовенко // *Голос України*. – 1999. – 21 лип.

