

вий референдум, предметом якого може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування. Між тим норма, передбачена ч. 3 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», згідно з якою на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування, зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Адже рішення відповідної ради може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальних громад. Тому доцільно було б передбачити правило, за яким остаточне вирішення питань місцевого значення має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування. Особливу роль вони повинні відігравати також і в розв'язанні можливих конфліктів між представницькими органами місцевого самоврядування, з одного боку, та їх виконавчими органами і сільськими, селищними, міськими головами — з другого.

Територіальна громада в Україні як інститут лише формується. У рамках територіальної громади, якій надано автономію, громадяни країни мають реальну можливість самостійно будувати собі життя, не сподіваючись на чиюсь допомогу і на доброго керівника держави. Західні фахівці справедливо зазначають, що межі місцевих влад є своєрідними фортечними мурами для захисту від соціально-економічних конфліктів у національному масштабі¹.

¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — С. 82.

С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління

У вітчизняному державознавстві форма правління традиційно розглядається як «організація держави, що включає в себе порядок утворення вищих і місцевих державних органів та порядок взаємовідносин між ними»¹. За такого підходу організація місцевого самоврядування залишається за межами наукового аналізу, розглядається у відриві від форми правління. Однак, як справедливо зазначається в новітній літературі, більш правильним було б «не протиставляти місцеве самоврядування місцевому управлінню, а розглядати їх у співвідношенні як частини з цілим»². Адже місцеве управління (в широкому розумінні) — складний і гнучкий механізм і може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи територіального самоврядування. З місцевим самоврядуванням пов'язана й реалізація однієї з засад демокра-

© Серьогіна С. Г., 2002

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 1: Теория государства. — С. 180.

² Сравнительное конституционное право / Ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 676.

тичної правової держави — принцип «вертикального» поділу влади, що існує поряд з «горизонтальним» поділом законодавчої, виконавчої і судової влади. Адже чим більше конкуруючих суб'єктів влади — тим більше гарантій демократії. З цієї точки зору значний науковий інтерес і практичну значущість має дослідження тих взаємозв'язків і співвідношень, які складаються між організацією влади на вищому, політичному рівні, і її віддзеркаленням на місцевому рівні.

Аналіз існуючих моделей місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок насамперед про те, що визнання і ступінь автономності місцевого самоврядування залежить від форми держави. Місцеве самоврядування визнається як самостійна підсистема публічної влади лише в державах з так званою «полікратичною» формою. У державах, що мають «сегментарну» форму, місцеве самоврядування якщо й визнається, то в обмеженому обсязі; воно позбавлене автономії і знаходиться під повним контролем і опікою державних органів. У монархічних державах місцеве самоврядування взагалі не визнається, а на всіх рівнях територіального устрою публічні функції виконують лише органи державної влади (часто «переплетені» з територіальними підрозділами домінуючої політичної партії)¹. З точки зору наведеної класифікації Україна належить скоріше до сегментарних держав, ніж до полікратичних, оскільки місцеве самоврядування як самостійна підсистема публічної влади поки що перебуває на стадії становлення: воно позбавлене надійних матеріально-фінансових гарантій і значною мірою залежить від держави.

Важливо наголосити, що самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому разі, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації. Поки що ці елементи лише формуються, є досить слабкими. Десять років незалежності України, а тим більше п'ять років функціонування існуючої конституційної моделі організації публічної влади на місцях — дуже малий

¹ Про поняття «полікратична державна форма» і «сегментарна державна форма» докладніше див.: Сравнительное конституционное право — С. 451–454.

строк для завершення цього процесу.

Водночас слід зазначити, що навіть існуюча сегментарна форма держави дає можливість для становлення і розвитку місцевого самоврядування. Юридичною гарантією незворотності цього процесу є чинна Конституція України і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Інституційна модель місцевого самоврядування, як правило, віддзеркалює певну форму правління.

Зокрема, для президентських республік характерний чіткий розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування не представницьким органом, а безпосередньо вищою посадовою особою (так звана система «слабка рада — сильний мер»). Наприклад, у 39% всіх міст США населення обирає міську раду, яка реалізує свої повноваження через періодичні зібрання, а мер, який обирається населенням міста на 2–4 роки, має право накладати вето на рішення ради, призначати чиновників, складати бюджет міста, виконувати рішення ради. За такої системи місцевого самоврядування саме меру належить фактична влада в місті¹. У Бразилії, Мексиці та багатьох інших іспаномовних країнах Латинської Америки, які є президентськими республіками, лідируючі позиції вищої посадової особи місцевого самоврядування, яка обирається громадою, ще більш підсилюються шляхом надання йому статусу представника державної виконавчої влади².

Парламентарним республікам і монархіям властиве певне «переплетення» повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, а також обрання вищої посадової особи і виконавчого органу місцевого самоврядування самим представницьким органом (так звана система «сильна рада — слабкий мер»). Наприклад, у Великобританії ради всіх рівнів формуються шляхом прямих ви-

¹ Иностранное конституционное право / Под ред. В. В. Маклакова. — М.: Юрист, 1996. — С. 37.

² Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М.: Зерцало, 1998. — С. 427.

борів строком на 4 роки, а їх голови обираються на щорічних зборах з числа радників і виконують виключно представницькі функції¹. Подібні моделі («рада—магістрат» та «рада—бургомістр») існують на території багатьох земель (Гессен, Рейланд-Пфальц, Саар, Шлезвіг-Гольштейн) та міст-земель (Берлін, Бремен, Гамбург) у Німеччині². Обрання одноосібного виконавчого органу (глави виконавчого апарату) радою є характерним і для таких європейських країн з парламентською формою правління, як Австрія, Данія, Іспанія³.

У напівпрезидентських республіках простежується «переплетення» повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування за обопільної участі представницького органу і вищої посадової особи (так звана система «сильна рада — сильний мер»). Прикладом такої моделі організації місцевого самоврядування може слугувати Болгарія, де представницькими органами громад є ради, а виконавчу владу здійснюють кмети, які обираються безпосередньо громадами і координують діяльність спеціалізованих виконавчих органів, призначають і усувають з посад службовців виконавчого апарату рад⁴. У такій напівпрезидентській республіці, як Португалія, населенням обираються колегіальні виконавчі органи місцевого самоврядування — муніципальні палати, а головою палати стає особа, яка очолювала партійний список, що переміг на виборах.

Безумовно, відповідність між обраною в державі формою правління і моделлю організації місцевого самоврядування далеко не завжди є такою жорсткою. Це пояснюється тим, що на обрання певної моделі місцевого самоврядування впливає не тільки форма державного правління, але й низка інших

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Под ред. Б. А. Страшуна. — М.: БЕК, 1998. — Т. 3: Особенная часть. Страны Европы. — С. 88.

² Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 1997. — С. 419.

³ Сравнительное конституционное право. — С. 698.

⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Т. 3: Особенная часть. Страны Европы. — С. 677—679.

факторів суспільно-політичного, історико-юридичного, етно-культурного, ідеологічного та соціально-економічного характеру.

Наприклад, певне виключення із загального правила становить Франція, де на відміну від багатьох інших напівпрезидентських республік організація місцевого самоврядування будується за моделлю «сильна рада — слабкий мер». Однак це обумовлено значною мірою тим, що існуюча у Франції організація місцевого самоврядування збереглася ще з часів Конституції 1946 року, яка закріплювала парламентарну республіку, та й чинна Конституція 1958 року первісно розроблялася як конституція парламентського типу. У деяких землях Німеччини, яка за формою правління є парламентською республікою, склалася система місцевого самоврядування, що отримала назву «південнонімецька модель». За цієї моделю представницький орган (рада громади) і виконавчий орган (бургомістр) складають певною мірою єдину колегію; вони обираються населенням окремо, але бургомістр стає за посадою головою ради громади. Свої особливості мають і системи місцевого самоврядування, що склалися в Індії, Італії, Японії, Єгипті та багатьох інших країнах.

Однак наявність певних винятків лише підкреслює загальне правило: система місцевого самоврядування в країні будується з урахуванням загальних принципів, покладених в основу форми державного правління, закріпленої конституцією.

Співставлення інституційної моделі місцевого самоврядування в Україні з моделлю напівпрезидентської республіки, закріпленою Конституцією 1996 року, також дає змогу зробити висновок про їхню подібність за багатьма параметрами. Насамперед, впадає в очі прагнення побудувати відносини між вищою посадовою особою і представницьким органом на паритетних засадах і водночас піддати виконавчі органи подвійному контролю з боку органів, що обираються безпосередньо населенням. Зрештою, Верховна Рада України і місцеві ради всіх рівнів формуються шляхом прямих виборів; глава держави і місцеві (сільські, селищні, міські) голови також отримують мандат довіри безпосередньо від виборців (відповідно від народу чи територіальної громади); Кабінет

Міністрів України і виконавчі органи місцевого самоврядування підзвітні й підконтрольні відповідним представницьким органам і водночас відповідальні перед вищою посадовою особою (відповідно держави чи територіальної громади).

Єдність принципів підходів до організації публічної влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні позначилася на компетенції вищих і місцевих органів влади. Найбільш яскраво це видно на прикладі співставлення повноважень глави держави з повноваженнями сільських, селищних, міських голів, а повноважень парламенту — з повноваженнями місцевих рад.

Зокрема, майже аналогічними є повноваження глави держави і місцевого голови у нормотворчій сфері — право вето і право на промульгацію нормативних актів. Президент України підписує закони України, прийняті парламентом, а місцевий голова — рішення відповідної ради. Президент України має право протягом 15 днів після отримання закону повернути його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, а місцевий голова може зупинити рішення відповідної ради у 5-денний строк з моменту його прийняття і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень. Вето Президента України може бути подолане двома третинами від конституційного складу парламенту, а вето міського голови — двома третинами від загального складу ради.

Значні паралелі простежуються і в номінаційних повноваженнях глави держави і місцевих голів. Зокрема, Президент України узгоджує з парламентом кандидатуру на пост Прем'єр-міністра України, а місцеві голови вносять на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету. Крім того, Президент України призначає на посади і звільняє з посад членів уряду, керівників центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеві голови призначають на посади і звільняють з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності.

І Президент України, і місцеві голови отримують мандат

довіри безпосередньо від виборців, що обумовлює наявність у них широких представницьких повноважень. Президент України укладає міжнародні договори від імені України, а місцеві голови укладають відповідно до законодавства договори від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету. Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а місцеві голови скликають загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава держави і місцеві голови посідають провідне місце в механізмі підтримання законності, зокрема виступають ефективною гарантією проти необґрунтованих, незаконних рішень представницьких органів. Президент має право на звернення до Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними правових актів, прийнятих парламентом чи Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а місцевий голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Для напівапрезидентської республіки характерним є парламентський контроль за діяльністю виконавчих органів, відповідальність виконавчих органів перед представницькими. В Україні це правило розповсюджується на всі рівні організації публічної влади. Так само як Верховна Рада України може висловити недовіру Кабінету Міністрів України, місцева рада може прийняти рішення про недовіру місцевому голові як керівнику виконавчого комітету. В обох випадках вотум недовіри тягне за собою дострокове припинення повноважень підконтрольного виконавчого органу.

Для республік з президентсько-парламентською формою правління характерним є наявність реальних обопільних важелів впливу глави держави і парламенту аж до дострокового припинення повноважень. Верховна Рада України може усунути Президента України з посади в порядку імпичменту за скоєння злочину, а Президент України достроково припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть роз-

початися. Баланс взаємних повноважень додержано і на місцевому рівні. Місцева рада може достроково припинити повноваження місцевого голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. І навпаки, місцевий голова може порушити питання про дострокове припинення повноважень відповідної ради за рішенням місцевого референдуму, а також про призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідної ради у разі порушення радою Конституції і законів України, прав і свобод громадян, а також якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Водночас в організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні є й певні особливості як структурного, так і функціонально-компетенційного характеру. Так, на відміну від сільських, селищних і міських голів, які за посадою очолюють виконавчі комітети відповідних рад, Президент України не є главою уряду (принаймні формально). Якщо місцеві голови головують на засіданнях відповідних рад і представляють ради у зносинах з іншими органами, то Президент України структурно відокремлений від парламенту, який очолює Голова Верховної Ради України. На відміну від Президента України, який забезпечує єдність державного механізму, місцеві голови не забезпечують єдності механізму місцевого самоврядування, оскільки в місцевому самоврядуванні не застосовується принцип поділу влади; місцева рада з формальної точки зору може прийняти до свого розгляду будь-яке питання місцевого значення за винятком тих, які вирішуються тільки місцевим референдумом. Зазначені відмінності не суперечать принципу цілісності механізму публічної влади, а лише віддзеркалюють сутнісні особливості окремих її підсистем.

У контексті напівпрезидентської форми правління «невластивим» утворенням є районні та обласні ради у їх нинішньому вигляді. Насамперед, голови цих рад обираються самими радами з числа депутатів, і ними ж усуваються з посади, що є більш характерним для парламентарних республік і системи місцевого самоврядування «сильна рада — слабкий

мер». Крім того, у цих рад відсутні виконавчі органи, що робить їх «квазіорганами», тобто органами неповноцінними, які для реалізації своїх повноважень повинні їх делегувати місцевим державним адміністраціям. Та й представницькими ці органи можна назвати тільки з певним застереженням, оскільки вони представляють інтереси не відповідних громад, а спільні інтереси громад сіл, селищ і міст, розташованих в межах області чи району. У науковій літературі адміністративно-територіальні одиниці, які не є населеними пунктами, називають «штучними утвореннями» або регіонами. У переважній більшості зарубіжних країн на території «штучних утворень» органи місцевого самоврядування взагалі не створюються, а управління публічними справами там здійснюють місцеві (регіональні) органи державної виконавчої влади (у Польщі — воєводи, у Болгарії — управителі областей, у Таїланді, Туреччині, Фінляндії — губернатори тощо). Це й цілком зрозуміло, оскільки на рівні регіонів відсутні громади як спільноти громадян, що об'єднані спільними інтересами, обумовленими єдиним місцем проживання.

Слід мати на увазі, що поділ влади на державну і муніципальну має значною мірою умовний характер. Адже обидва різновиди публічної влади мають єдине першоджерело — народ, а органи, які уособлюють цю владу, вирішують питання, що відображають спільні потреби та інтереси членів суспільства. Відрізняються лише їх територіальні масштаби: державна влада вирішує суспільно значущі питання на загальнонаціональному рівні, а муніципальна — на місцевому. Однак суспільство є системним явищем, у якому всі проблеми взаємопов'язані, як взаємопов'язані потреби та інтереси всіх членів суспільства. Навіть взяті в сукупності питання, які на перший погляд цікавлять лише членів окремих територіальних громад, становлять загальнонаціональний інтерес. Тому й система органів, які здійснюють управління суспільними справами, також має бути якомога більш цілісною. Це зовсім не означає, що вона має бути «кристалічною», на взірць радянської системи. Як свідчить досвід країн плюралістичної демократії, ефективність управління потребує органічного поєднання вихідних засад організації публічної влади в ме-

жах усієї країни з особливостями організації влади на місцях, що випливають з національної, географічної, економічної, екологічної, історичної чи іншої самобутності окремих регіонів і навіть окремих населених пунктів. Однак єдність не повинна призводити до нехтування місцевими особливостями, а місцева специфіка — до сепаратизму і руйнації держави.

Цілісність, системність суспільно значущих питань обумовлює необхідність єдності підходів до формування системи органів публічної влади, покликаних ці питання вирішувати, у тому числі до формування координаційних і субординаційних зв'язків всередині цієї системи. З точки зору компетенційної правотворчості це означає єдність підходів до визначення повноважень і підвідомчості органів публічної влади всіх рівнів.

Проведений порівняльно-правовий аналіз дає підстави стверджувати, що існуюча система місцевого самоврядування в Україні в цілому відповідає закріпленій в Конституції формі державного правління, що забезпечує єдність механізму публічної влади на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Однак наявні невідповідності знижують ефективність управління публічними справами на місцях. Зокрема, представницькі органи на рівні регіонів (районів та областей) необхідно або доповнити виконавчими органами для самостійної реалізації покладених на них повноважень, або ліквідувати ці ради взагалі, а питання, що становлять спільний інтерес для кількох територіальних громад, вирішувати шляхом укладення багатосторонніх угод між відповідними радами чи уповноваженими ними органами. У випадку збереження районних і обласних рад їх голови мають також обиратися населенням і за посадою очолювати відповідні виконавчі комітети. Принципи взаємовідносин між регіональними (районними, обласними) радами, їх головами і виконавчими комітетами повинні бути тотожними тим, що закріплені законодавством на рівні територіальних громад. Потребує оптимізації система органів публічної влади у містах Києві і Севастополі, оскільки співіснування в межах одного населеного пункту місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування призводить до дублювання їх функцій і

компетенції, а в результаті до конкуренції і навіть відкритого протистояння між ними. Потребує більш чіткого визначення і статусу Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які мають органічно «вписуватися» у форму Української держави, закріплену Конституцією 1996 року.

Вирішення означених проблем забезпечить оптимальне поєднання цілісності механізму публічної влади в межах усієї країни з її структуруванням «по вертикалі» і «по горизонталі», єдності вихідних засад організації публічної влади з урахуванням місцевих особливостей. У підсумку це має стати одним з важелів підвищення ефективності публічної влади на всіх її рівнях, забезпечити досягнення декларованих Конституцією цілей і завдань Українського суспільства.