

Ю. Бальцій,

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

ОСНОВНІ МОДЕЛІ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ

Однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань.

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Одним із центральних питань, що постає в процесі розробки концепції конституційної реформи та її реалізації, є питання про організацію влади на субнаціональних рівнях управління — область, район, місто, район в місті, селище, село. Це питання тісно пов'язане з муніципальною реформою та подальшим розвитком місцевого самоврядування як відносно автономної форми публічної влади, в рамках якої здійснюється управління місцевими і деякими загальнодержавними (шляхом реалізації делегованих повноважень) справами.

Крім того, цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, А. Р. Крусян, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, та ін., які найбільш гостро обговорюють питання про становлення та розвиток місцевого самоврядування. У той же час стан розбудови місцевого самоврядування в Україні недостатньо досліджений. У цій статті ставиться мета розглянути окремі проблеми становлення основних моделей системи місцевого самоврядування в містах України.

За роки розбудови незалежної Ук-

раїнської держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації влади, які відображали різний ступінь децентралізації влади: починаючи від «радянської» командно-адміністративної системи прямого державного управління на місцях і закінчуючи спробою запровадити щось на зразок повністю децентралізованої «англо-американської» системи, за якої на всіх субнаціональних територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування.

На жаль, всі ці моделі не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України.

Отже, на сучасному етапі нагальною потребою є теоретичний аналіз та дослідження випробуваних як в містах України, так і в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого самоврядування, насамперед того, що світова практика демонструє значну різноманітність форм (систем) муніципального управління.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. територіальні громади України здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада — голова». У світовій практиці (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада — мер») відомі два різновиди цієї форми, а саме: «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 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. Різниця між повноваженнями мера в обох різновидах настільки істотна, 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 [1].

Дуже цікава точка зору з цього питання у В. Ковалю, який 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 [2]. 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, міського голови, або повноважень районних та обласних рад.

Після набрання чинності Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 [3] та справи про місцеве самоврядування [4]) цілком на користь суб'єктів права на конституційне подання давало б підстави для ствердження, що різновид організаційної форми місцевого самоврядування в Україні ще більше наблизився до різновиду «рада — сильний мер» у його класичному вигляді.

Виходячи із сучасної практики організації місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом, відомі три основні моделі управління: «міська рада — районна рада», «міська рада — адміністрація міської ради в районі», «рада — державна адміністрація».

Перша модель: «міська рада — районна рада» характеризується такими рисами: відсутність підпорядкованості по «вертикалі» — районна у місті рада та її виконавчі органи не підпорядковані міському голові, міській раді та її виконавчим органам; чітке розмежування повноважень між загальноміським та районним рівнями управління; автономність районного рівня управління в межах повноважень, визначених міською радою.

До позитивних рис цієї моделі, на нашу думку, можна віднести: по-перше, можливість для громади району в місті впливати на процес прийняття рішень на районному рівні, по-друге, прозорість діяльності районної адміністрації завдяки контролю з боку представницького органу — районної у місті ради. Основним негативним моментом є можливість протистояння загальноміських та районних у місті органів внаслідок конкуренції компетенцій або за умови різної політичної орієнтації більшості депутатів у міській та районній у місті рад.

Друга модель: «міська рада — адміністрація міської ради в районі» не передбачає утворення районних у місті рад, а управління на районному рівні здійснюють районні органи міської влади (районні адміністрації, районні департаменти тощо), вона характеризується такими рисами: відсутністю на районному рівні представницького органу; ієрар-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

хією управління — районний рівень підпорядкований загальноміському рівню.

До позитивних моментів цієї моделі можна віднести те, що вона: по-перше, виключає протистояння загальноміського та районного у місті рівнів управління; по-друге, вона забезпечує реалізацію в межах міста єдиної муніципальної політики. Негативним є те, що ця модель, по-перше, суттєво звужує можливості територіальної громади району в місті контролювати діяльність районної адміністрації; по-друге, не дозволяє надійно забезпечити врахування особливостей району у місті.

Третя модель: «рада — державна адміністрація». Ця модель притаманна лише двом містам України — Києву та Севастополю. Вона пов'язана з особливим конституційним статусом цих міст і заснована на поєднанні місцевого самоврядування та прямого державного управління.

Особливостями даної моделі є: наявність специфічних функцій, обумовлених місею міста, реалізацію яких покладено на загальноміські та районні у місті органи (ст. ст. 4, 17, 22 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» [5]); функціонування на всіх рівнях (загальноміському та районному в місті) як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади — міська, районні у місті державні адміністрації; відсутність у міської та районних у місті рад власних виконавчих органів (виконавчих комітетів, відділів та управлінь) із самостійним статусом, їх функції виконують відповідні державні адміністрації одночасно з виконанням функцій виконавчої влади (п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ»).

Складним залишається питання про організацію місцевого самоврядування і в Севастополі. На рівні міста тут також поряд з відповідними органами місцевого самоврядування, без прийняття окремого відповідного закону, створені і діють органи державної виконавчої влади — Севастопольська міська державна адміністрація та районні державні адміністрації.

Встановлений статус Києва та Севастополя позбавляє можливості міській раді самостійно вирішувати головні питання організації виконавчих органів, тобто визначити систему, структуру, штати та інше. Всі питання, як правило, вирішуються вищими органами виконавчої влади. Так, система управлінь, відділів, інших структурних підрозділів міських та районних у цих містах державних адміністрацій встановлюється відповідно до приблизних переліків, які передбачені постановами Кабінету Міністрів України. Так само вирішуються питання щодо положень про структурні підрозділи державних адміністрацій Києва та Севастополя, про регламент державних адміністрацій, а також багато інших питань, пов'язаних з організацією і діяльністю державних адміністрацій. При цьому не враховується той факт, що вони мають виступати як і виконавчі органи міської та районних у місті рад — органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна поділити точку зору багатьох вчених і практиків, що Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», як засвідчує аналіз його норм, у соціально-політичному аспекті, з урахуванням демографічних, виробничих, фінансових та інших характеристик, спрямований на визначення не стільки особливостей здійснення виконавчої влади, скільки особливостей місцевого самоврядування, які здебільшого зорієнтовані не на надання додаткових прав територіальній громаді міста, зумовлених столичними функціями, а скоріше на обмеження місцевого самоврядування [6].

Міське самоврядування в Києві та Севастополі не відповідає загальним вимогам, що властиві цьому інституту. Територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності на рівні з іншими містами України; міська рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші структурні підрозділи; порушуєть-

ся вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має здійснювати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом.

Організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в рамках загального, а не виняток з нього. Київ та Севастополь як міста республіканського значення мають повне конституційне право на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється для всіх міст України. У першу чергу це стосується виконавчих органів, тому що місцеві ради цих міст позбавлені власних виконавчих органів, створення яких є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування, запорукою реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування.

Таким чином, подальший розвиток основних моделей системи місцевого самоврядування в містах України буде сприяти розвитку всього інституту місцевого самоврядування та ще більш наблизить Україну як демократичну, правову державу до міжнародної спільноти.

Ключові слова: місцеве самоврядування, моделі системи місцевого самоврядування, «рада — мер», «міська рада — районна рада», «міська рада — адміністрація міської ради в районі», «рада — державна адміністрація».

Стаття присвячена дослідженню основних моделей системи місцевого самоврядування в містах України. Визначено, що до основних моделей системи місцевого самоврядування в містах України відносяться такі: «рада — мер», «міська рада — районна рада», «міська рада — адміністрація міської ради в районі», «рада — державна адміністрація».

Стаття посвящена исследованию основных моделей системы местного самоуправления в городах Украины.

Определено, что к основным моделям системы местного самоуправления в городах Украины относятся следующие: «совет — мэр», «городской совет — районный совет», «городской совет — администрация городского совета в районе», «совет — государственная администрация».

Article is devoted to the study of the basic models of the system of local self-government in the cities of Ukraine. It was determined that the basic model of the system of local government in the cities of Ukraine are the following: «the council — Mayor», «City Council — District Council», «city council — the administration of the city council in the area», «the council — the state administration».

Література

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учеб. пособие / Е. С. Шугрина. — Новосибирск, 1995. — С. 21.
2. Коваль В. Голова — фігура самостійна чи підконтрольна // *Голос України*. — 1999. — 15 верес.
3. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // *Офіційний вісник України*. — 1999. — № 27. — Ст. 1341.
4. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України (справа про місцеве самоврядування) // *Офіційний вісник України*. — 2000. — № 30. — Ст. 1283.
5. Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1999. — № 11. — Ст. 79.
6. Борденюк В. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві // *Вісник прокуратури*. — 2001. — № 4. — С. 40 ; Шульга М. О. Київ: Утвердження у столичному статусі // *Вісник ПАН України*. — 2001. — № 5. — С. 43 ; Барановський О. Київ: точка відліку // *Український регіональний вісник*. — 2002. — № 30. — С. 4.