

МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК З КОНЦЕПЦІЄЮ ТА СИСТЕМОЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: міське самоврядування, система місцевого самоврядування, концепції місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування.

Конституційна концепція місцевого самоврядування закріпила низку положень, які дозволяють стверджувати, що з прийняттям Конституції 1996 року у розвитку місцевого самоврядування розпочалася нова доба.

В Україні була сформована принципово нова система місцевого самоврядування, яка повністю відрізняється від тієї, що діяла раніше, і багато в чому нагадує муніципальні системи деяких зарубіжних країн. Виходячи з приналежності цієї системи до певної муніципальної моделі, ми вже зараз можемо судити про її позитивні й негативні сторони.

У нормах Основного Закону були закріплені правові ідеї, що історично сформувалися у руслі різних теорій місцевого самоврядування. Водночас вирішальну роль на конституційне закріплення місцевого самоврядування справила система поглядів, відома як «громадівська теорія». Однак на практиці концепція «громадівської влади» виявилася досить вразливою, і тому її постійно відтісняла державницька теорія місцевого самоврядування або вона трансформувалася з останньою в дуалістичну теорію.

Сьогодні особливо важливо визначитися, з якою концепцією буде розвиватися в Україні міське самоврядування — громадівською, державницькою чи муніципального дуалізму, тобто визначитися, міське самоврядування — це самостійний різновид публічної влади чи децентралізована державна влада? В Україні склалася парадоксальна ситуація — на конституційному рівні закріплена громадівська концепція місцевого самоврядування, але при розробці поточного законодавства парламент переважно керується радянськими стереотипами і приймає норми, які, передусім, відповідають державницькій концепції. В результаті створюється конфліктне середовище, що, зрозуміло, не може сприяти розвитку місцевого самоврядування. Міське самоврядування, незважаючи на конституційні норми, які встановлюють його автономність у відношенні до органів державної влади, продовжує залишатися додатком державного апарату. Фінансово-економічна слабкість територіальних громад зумовлює їх залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень, змушує місцеву владу орієнтуватися на обслуговування не інтересів територіальних громад, а інтересів органів державної влади. Як результат, органи місцевого самоврядування демонструють неспроможність забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам, і більше того — чинне законодавство не спонукає їх до самовдосконалення і саморегулювання.

Тому сьогодні вкрай важливо визначитися не тільки з концепцією місцевого самоврядування, а й визначити його модель, яка була б найбільш ефективною щодо України.

Окремі аспекти цієї проблеми були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: П.М. Любченка [1], О.В. Батанова й В.М. Кампо [2], В.Є. Чіркїна [3], М.О. Ємельянова [4], В.І. Фадєєва [5] та інших.

Метою статті є уточнення поняття «модель місцевого самоврядування» та визначення взаємозв'язку між концепцією, моделлю та системою місцевого самоврядування.

Аналізуючи муніципальні системи зарубіжних країн, можна дійти висновку, що у світі існує чимало їх різних моделей. Вони суттєво відрізняються друг від друга по принципах формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формам взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

Неоднорідність критеріїв оцінки породжує різноманітні класифікації моделей місцевого самоврядування.

У роботах як вітчизняних, так і зарубіжних учених в якості основної ознаки їх класифікації найчастіше виступає тип правової системи, до якого належить держава. На підставі даного підходу, наприклад, В.Є. Чіркін виділяє три базові моделі місцевого самоврядування: англосаксонську (США, Великобританія, Канада, Австралія та ін.), романо-германську або континентальну (Франція, Італія, Бельгія та ін.) та іберійську (Іспанія, Португалія, Бразилія та ін.) [3, с. 97].

М.О. Ємельянов, використовуючи той же підхід, проводить трохи іншу класифікацію. Він виділяє англосаксонську, континентальну або французьку, змішану або гібридну (Німеччина, Австрія, Японія) і «радянську» (Китай, КНДР, Куба) моделі місцевого самоврядування [4, с. 10].

Крім цього в рамках конкретних держав кожний із фахівців в галузі муніципального права виділяє масу різновидів основних моделей місцевого самоврядування. Цих різновидів так багато, що всі їх важко перерахувати. Фактично будь-яка форма організації місцевої влади, що діє в країні, визнається муніципальною моделлю. Так, у Німеччині на рівні громад виділяють чотири різні моделі управління, у містах США — три, у приходах Великобританії — одну і т.д.

Однак при більш детальному аналізі виявляється, що в багатьох країнах, муніципальні системи яких віднесені до різних базових моделей місцевого самоврядування, різновиди цих моделей мають іноді більше подібностей, ніж відмінностей. Наприклад, американська модель «сильний мер–рада», при якій уся повнота влади в межах муніципального утворення концентрується в руках обраного безпосередньо населенням мера, нагадує модель «південно-германської ради» (точніше, її різновид «обербургомістр–рада»), що знайшла поширення в землях Баварія й Баден-Вюртемберг. У той же час у Німеччині на окружному рівні здійснюється пряме державне управління, що є відмітною рисою французької моделі місцевого самоврядування (подібна форма використовується в округах і кантонах Франції) [5, с. 47].

Усе це свідчить про те, що вищевказана класифікація носить багато в чому умовний характер. Вона акцентує увагу більше на приватних проявах, ніж на загальних для всіх муніципальних систем ознаках.

Дана обставина висуває на перший план необхідність застосування нової, більш універсальної класифікації моделей місцевого самоврядування, що не перебуває в прямій залежності від індивідуальних особливостей муніципальних систем конкретних держав.

З урахуванням подвійної природи місцевого самоврядування, його громадсько-державного характеру основною ознакою класифікації муніципальних систем може стати ступінь впливу державних структур на діяльність органів місцевого самоврядування. Використовуючи за основу дану класифікаційну ознаку, усе

різноманіття світових муніципальних систем можна звести до двох основних моделей: «моделі автономного місцевого самоврядування» і «моделі спостережуваного місцевого самоврядування» [6, с. 199].

Дана класифікація є кращою з ряду причин. По-перше, вона є повністю обґрунтованою з наукового погляду, тому що логічно вписується в рамки дуалістичної концепції місцевого самоврядування; по-друге, вона дозволяє чітко виділити усі найбільш використовувані на сьогоднішній день різновиди основних моделей місцевого самоврядування; по-третє, відсутність у назві муніципальних моделей регіонального відтінку дозволяє уникнути зайво категоричних суджень деяких учених про нібито автоматичне перенесення західних моделей місцевого самоврядування на вітчизняний ґрунт.

Слід також зазначити, що виділені в результаті подібної класифікації моделі мають універсальний характер. Різні їхні типи застосовуються в усіх без винятку країнах світу. У зв'язку із цим доцільно дати загальну характеристику кожній з вищевказаних моделей і визначити їх різновиди.

Модель автономного місцевого самоврядування найбільш послідовно впроваджена в таких країнах як США, Канада, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Вона базується на положеннях «громадської» муніципальної доктрини й тому припускає відділення місцевого самоврядування від системи державної влади, виключаючи будь-яке пряме підпорядкування муніципальних органів органам вищого рівня. Характерна риса даної моделі — відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що контролюють виборні муніципальні органи. Контроль центру за діяльністю органів місцевого самоврядування в цьому випадку носить періодичний характер і здійснюється шляхом фінансових ревізій (особливо відносно витрати цільових субсидій з вищих бюджетів).

Залежно від способу обрання глави виконавчої влади й форми взаємодії представницьких і виконавчих органів можна виділити кілька різних типів моделі автономного місцевого самоврядування. Практика показує, що найпоширеніші з них наступні:

глава виконавчої влади безпосередньо обирається населенням і одночасно отримує функції голови (керівника) представницького органу місцевого самоврядування. Подібна модель, умовно позначувана як «рада–сильний мер», представлена більш ніж у половині міст США, використовується вона й у південних землях Німеччини;

глава виконавчої влади обирається на посаду з числа депутатів представницького органу й одночасно виконує функції його керівника. Дана модель відповідає, наприклад, системі «сильна рада–мер», застосовуваної в США, Канаді й Великобританії, а також бургомістерській формі організації місцевого самоврядування в Німеччині;

глава виконавчої влади обирається на посаду безпосередньо населенням або представницьким органом місцевого самоврядування, однак при цьому він не стає главою даного представницького органу. Подібна форма організації місцевої влади одержала поширення в деяких провінціях Канади, на території земель Гессен і Бремен у Німеччині;

глава виконавчої влади призначається на посаду відповідним представницьким органом за результатами конкурсу за контрактом. При цій муніципальній моделі населенням обираються й депутати представницького органу, і вища посадова особа місцевого самоврядування (мер). Однак сфера їх діяльності обмежується вирішенням питань винятково політичного характеру. Повсякденною ж адміністративною роботою

керує призначуваний і затверджений представницьким органом місцевого самоврядування керуючий (менеджер). Інститут «муніципальних менеджерів» одержав поширення в США (40 % усіх міст) [7, с. 6], у Канаді (близько 150 невеликих і середніх міст) [8, с. 40], Німеччині, Норвегії, Швеції, Фінляндії й ряді інших країн;

глава виконавчої влади не обирається, а всі повноваження представницького й виконавчо-розпорядчого характеру реалізуються комісією — органом, що утворюється із виборних посадових осіб, які очолюють основні підрозділи апарата муніципального управління. Дана форма організації місцевої влади застосовується в багатьох малих містах США.

місцевим співтовариством обирається єдина посадова особа місцевого самоврядування — глава муніципального утворення (мер, староста), до компетенції якого входить реалізація всіх повноважень органів місцевого самоврядування, за винятком затвердження місцевого бюджету, звіту про його виконання й контрольних повноважень, здійснюваних безпосередньо населенням даної території. Подібна модель застосовується сьогодні багатьма країнами Західної Європи при організації системи місцевого самоврядування на території невеликих, переважно сільських, поселень.

Дана модель сформувалася в країнах, у яких держава традиційно зберегла за собою значні важелі впливу на організацію й діяльність місцевого самоврядування (Франція, Італія, Данія, Бельгія та ін.). У державах з подібним типом муніципальних систем на місцевому рівні одночасно із системою самоврядування діють також органи державної влади або посадові особи, що здійснюють пряме державне управління на місцях. Основним завданням даних органів є забезпечення нормального функціонування муніципальних органів, виконання окремих державних повноважень, переданих на місцевий рівень, а також здійснення контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що органи державної влади, які контролюють діяльність органів місцевого самоврядування, можуть функціонувати як переважно на регіональному рівні (що характерно для деяких розвинених країн континентальної Європи), так і у всіх адміністративно-територіальних одиницях (що типово для багатьох країн, французької Африки, Латинської Америки й Близького Сходу).

Зарубіжний досвід муніципального будівництва свідчить про наявність великої різноманітності моделей місцевого самоврядування. Кожна країна визначає для себе саме той тип муніципальної моделі, який найбільшою мірою відповідає її конкретним умовам, пріоритетам загальнодержавної й муніципальної політики. Про характер діючої в країні моделі місцевого самоврядування, в першу чергу, свідчать її Конституція й спеціальні закони, що регламентують діяльність місцевих органів влади.

Як бачимо, спектр автономних моделей організації місцевої влади, що відповідають вимогам українського законодавства, досить широкий. Проте з усього цього різноманіття кожен повинен обрати для себе саме ту модель, яка б щонайкраще сприяла досягненню цілей місцевого самоврядування. На вибір конкретної моделі місцевого самоврядування накладає відбиток велика кількість різноманітних факторів. До числа найбільш істотних з них можна віднести: обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, визначений законодавством; розмір поселення й наявність у ньому соціально-економічної інфраструктури; податковий потенціал території й можливості його нарощування; рівень професіоналізму й компетентності муніципальних службовців; різноманітність і характер форм господарської діяльності на відповідній

території; ступінь співробітництва органів місцевого самоврядування з органами державної влади [9, с. 423].

Як показує практика, через украй важку економічну ситуацію на місцях і відсутність продуктивних форм взаємин з органами державної влади у великих і середніх територіях найбільше поширення одержала модель, відповідно до якої глава місцевого самоврядування, що обирається на загальних, прямих і таємних виборах, одночасно є головою представницького органа місцевого самоврядування й керівником виконавчого органу відповідної ради. Подібна модель досить характерна й для невеликих нечисленних територій (як правило, сільських), де коло реально розв'язуваних місцевих питань незначне. Однак у цьому випадку виконавчий орган, як правило, не формується, а всі представницькі й виконавчі повноваження реалізуються в компетенції глави місцевого самоврядування, підзвітного у своїй діяльності безпосередньо населенню.

Таким чином, під моделлю місцевого самоврядування слід розуміти форму організації місцевої влади, що втілює в собі усі найбільш істотні характеристики різних муніципальних систем і виступає в якості їх типового представника. Відсутність узгодженості між концепцією, моделлю та системою місцевого самоврядування призводить до наступних проблем у чинній системі місцевого самоврядування: а) незгодженість нової концепції місцевого самоврядування і старого «радянського» територіального устрою (попри те, що Конституція допускає групування в спільну територіальну громаду лише сільських населених пунктів, десяткам міст обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення досі адміністративно підпорядковано сотні сіл, селищ, міст районного значення, причому значна частина підпорядкованих населених пунктів має власні органи місцевого самоврядування. Поширеною практикою є також адміністративне підпорядкування сіл селищам міського типу (так продовжують офіційно називати категорію населених пунктів, яку Конституція назвала селищами). Звідси — давно назріла потреба модернізації територіального устрою України) [10]; б) нерозвиненість механізмів прямого народовладдя на місцевому рівні (Конституцією не передбачено виборів головної посадової особи району, області, не передбачено механізмів висловлення виборцями депутатам та головам свого ставлення до них); в) незабезпечення повсюдності місцевого самоврядування (конституційна концепція прив'язує територіальну громаду до населеного пункту (села, селища, міста); поза межами населених пунктів місцевого самоврядування практично не існує. Вихід вбачається у визнанні громади не лише первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а й первинною ланкою територіального устрою з охопленням мережею громад всієї території держави без винятку); г) закладений у Конституції конфлікт органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (цілковита відособленість діяльності районних, обласних рад і місцевих державних адміністрацій породжує незгодженість дій, конфронтацію, боротьбу за впливи, об'єктивно перешкоджаючи реалізації гарантованого Конституцією самоврядування на рівні області, району як репрезентації спільних інтересів територіальних громад).

2. *Батанов О.В., Кампо В.М.* Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч. / За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. — К.: Знання України, 2006. — Ч. 1. / О.В. Батанов, В.М. Кампо. — 148 с.
3. *Чиркин В.Е.* Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. — 1997. — № 8. — С. 96–102.
4. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: международный опыт. — Тула, 1996. — 112 с.
5. *Фадеев В.И.* Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации // Региональное управление и местное самоуправление. — М., 1996. — С. 47–50.
6. *Холлис Г., Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. — Берлин, 1995. — 257 с.
7. *Фадеев В.И.* Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации // Региональное управление и местное самоуправление. — М., 1994. — С. 6–10.
8. *Осавелюк А.М.* Канада: местное управление и самоуправление // Региональное управление и местное самоуправление. — М., 1995. — С. 40–47.
9. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. — Москва–Тула: ТИГИМУС, 1997. — 813 с.
10. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід*: Зб. матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. — К., 2006. — 744 с.