

ПРАВОВИЙ СТАТУС МЕРА МІСТА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Ключові слова: вища посадова особа, міський голова, правовий статус, Європейська хартія міст.

Дослідження правового статусу міського голови є одним з пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права. Пильна увага до цієї проблематики повністю зрозуміла. Сьогодні в Україні йде реформа місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів, в якій роль керівника міського самоврядування має важливе політико-правове і соціально-економічне значення. Посада міського голови — одна з ключових у системі місцевого самоврядування, тому необхідний авторитетний виборний керівник, який міг би об'єднати і очолити діяльність зі здійснення місцевого самоврядування на території міста. Особливу актуальність даній темі додає та обставина, що Україна не володіє повною мірою необхідною правовою базою, що регламентує статус міського голови. В результаті порушується стабільність його положення в системі органів місцевого самоврядування, знижується ефективність його практичної діяльності.

Метою статті є визначення на основі загальнотеоретичних положень юридичної науки, узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду, аналізу існуючої практики актуальних прикладних проблем в області статусу даної посадової особи, визначення можливих напрямів з вирішення існуючих проблем.

Перш ніж аналізувати місце міського голови в системі українського місцевого самоврядування, представляється доречним звернути увагу на зарубіжний досвід організації муніципальної влади у таких державах як США, Франція, Німеччина, який суттєво вплинув на становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз світової практики свідчить про велику різноманітність моделей місцевого самоврядування і місця мера в них. Безумовно, повністю переносити міжнародний досвід на українську дійсність не представляється можливим, та це і не є доцільним. Проте ми можемо багато почерпнути із нього. Тому, розумне поєднання вітчизняного і зарубіжного досвіду може виявитися корисним на шляху правового регулювання статусу міського голови в сучасній Україні.

Модель місцевого самоврядування в Україні, а відповідно і місце міського голови в них, мають свої особливості, і не можна повною мірою віднести їх ні до однієї з відомих моделей зарубіжних країн, хоча вони і мають риси деяких з них. В даний час місцеве самоврядування в Україні ближче до змішаної німецької моделі. Міський голова, будучи певною мірою незалежним у структурі місцевого самоврядування, функціонує під контролем представницького органу і державної влади.

Вибір тієї або іншої моделі залежить від декількох чинників. Головне, щоб схема організації місцевого самоврядування і роль міського голови в ній максимально сприяли вирішенню завдань, що стоять перед територіальною громадою, і, звичайно ж, відповідали закону.

Офіційне найменування. Практика місцевого самоврядування зарубіжних країн свідчить, що майже у всіх державах світу, де існує місцеве самоврядування, первинні територіальні громади мають своїх представників — посадових осіб, тобто лідерів. У різних державах вони називаються по-різному: у Німеччині — бургомістр [1], у Франції —

мер [2], в Росії — голова муніципального утворення. В Україні їх офіційне найменування — сільський, селищний і міський голова.

Інститут міського голови є новим для вітчизняної правової системи. Він був введений до законодавства нашої держави Конституцією 28 червня 1996 року. До цього моменту посада міського голови законодавством України взагалі не була передбачена. 21 травня 1997 року був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], який визначив правовий статус сільських, селищних і міських голів. Український закон установив для них єдиний уніфікований статус для всіх типів територіальних громад.

Правовий статус мера (міського голови) включає порядок придбання статусу, його функції і повноваження, правові гарантії реалізації його прав, а також його юридичну відповідальність. Ці складові правового статусу нерозривно взаємопов'язані між собою, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. Значення цієї категорії полягає в тому, що вона дозволяє розглядати мера (міського голову), по-перше, як складову частину місцевого самоврядування, по-друге, як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин, по-третє, цей статус виступає нормативною передумовою здійснення функцій, які покладені на цю посадову особу з метою створення необхідних умов для життєдіяльності членів міської громади [4].

Порядок придбання статусу. У зарубіжній практиці відомі різні способи придбання статусу даної посадової особи. Він обирається: у Германії — населенням; у Франції — закритим голосуванням по мажоритарній системі в два тури на першому засіданні ради; в Росії — на муніципальних виборах або представницьким органом муніципального утворення зі свого складу. У деяких країнах він призначається або затверджується на посаді центральним урядом. Так, в Бельгії і Голландії бургомістр призначається головою держави за пропозицією відповідної муніципальної ради. Найбільш оптимальний шлях заміщення посади голови муніципального утворення — це його обрання. У Європейській Хартії місцевого самоврядування закладений принцип виборності органів місцевого самоврядування і безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Тобто населення делегує свої повноваження особі, яку воно обирає на виборах.

Конституція України закріпила спосіб заміщення посади міського голови. У п. 2 ст. 141 говориться: «Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, такого, що очолює виконавський орган ради і головуєчого на його засіданнях».

У числі основних переваг прямих виборів міського голови можна назвати наступні: 1) високий рівень легітимності, як політичної, так і моральної; 2) велика кількість участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, що сприяє зростанню інформованості населення про концепцію місцевого самоврядування в цілому, а відповідно і розвитку цивільного суспільства на основі демократичних принципів; 3) процедура прямих виборів створює ясну систему політичної відповідальності, а також покладає на міського голову пряму відповідальність перед населенням за всі його дії або у зв'язку з його бездіяльністю.

Термін повноважень даної посадової особи триває: у Германії — 6 років, у Франції — 6 років, в Росії — 5 років. В українському законодавстві не врегульовано питання про можливу кількість заміщень підряд однією особою посади міського голови. Питання про терміни відноситься до принципів організації і діяльності влади, зокрема

муніципальної, і вимагає конкретизації на законодавчому рівні. Республіканська форма правління припускає регулярне оновлення влади. Того ж вимагають принципи свободи і справедливості. Правова неврегульованість «питання про терміни» відносно міського голови може спричинити порушення конституційного права громадян обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування.

На місцевих виборах в жовтні 2010 року кандидат на пост мера міста Чернівці Н. Федорук вп'яте поспіль переміг на виборах міського голови. Але вже 31 березня 2011 року на сесії Чернівецької міської ради депутати проголосували за дострокове припинення повноважень Н. Федорука. Вони звинуватили його в порушенні Конституції, законів України, прав і свобод громадян, в неналежному використанні даних йому повноважень. Випадок з Федоруком багато в чому є показовим. Тому ми підтримуємо думку, висловлену в науковій літературі, про те, що одна і та ж особа не може обіймати посаду міського голови більше двох термінів поспіль. З цією метою пропонується внести до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнення про те, що одна і та ж особа не може обіймати виборну посаду міського голови більше двох термінів поспіль з вказівкою порядку реалізації цієї норми.

Слід зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн віковий ценз даної посадової особи становить: у Германії — 21 рік, у Франції — 21 рік, в Росії — 21 рік, мер Москви — 30 років. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» уст. 9 встановлює, що сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. З цього виходить, що на посаду міського голови може претендувати громадянин України, який досяг 18 років.

Проте посада міського голови — одна з ключових у структурі місцевого самоврядування міста. Його діяльність повинна бути спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, на реалізацію одного з основних прав людини і громадянина — права на гідні умови життя. Тут потрібні певні знання, життєвий досвід. Необхідний авторитетний керівник, який міг би об'єднати і очолити діяльність зі здійснення місцевого самоврядування на території муніципального утворення. Тому слід погодитися з виказаними у пресі пропозиціями про встановлення вікового цензу для реалізації права бути обраним на посаду міського голови — не молодше за 25-річний вік на день голосування і що володіють виборчим правом.

Місце даної посадової особи в системі органів місцевого самоврядування визначається по різному: у Германії — одночасно є головою ради і головою виконавчої влади громади, у Франції — є вищою посадовою особою і головою виконавчої влади в комуні, в Росії — є вищою посадовою особою муніципального утворення.

У зв'язку з ухваленням Федерального закону від 6 жовтня 2003 року значення голови муніципального утворення в системі місцевої влади РФ зменшилося, оскільки у ст. 36 заборонено поєднання в одній особі функцій голови адміністрації і голови представницького органу, що існувало в багатьох муніципальних утвореннях. Сенс змін полягає в тому, щоб і той, і інший орган були сильними. А це можливо, якщо кожен ефективно виконуватиме свої функції. Це забезпечує взаємний контроль органів місцевого самоврядування, що особливо важливо в бюджетному процесі. Таким чином, у відносини органів місцевого самоврядування привнесені елементи заборон і противаг, характерні для системи розділення влади на центральному рівні державної влади [5]. На наш погляд, на місцевому рівні практика розділення влади не у всьому виправдовує себе.

Такий ступінь організаційного розділення, який властивий державній владі, на місцевому рівні недоцільний.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив міського голову самостійним елементом системи місцевого самоврядування (ст. 5) і головною посадовою особою відповідної територіальної громади (ст. 12), наділивши його власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, які повинні вирішуватися ним через відповідну раду або його виконавчий орган. Сільський, селищний і міський голова є одноосібним суб'єктом, який відповідно до законодавства покликаний здійснювати реалізацію публічної самоврядної місцевої влади.

Міський голова, будучи головною посадовою особою, входить до структури міської ради як відносно самостійний суб'єкт і забезпечує належну роботу як представницького, так і виконавчого органів, направляє їх діяльність на вирішення єдиних завдань і досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою. Такий підхід до розуміння ролі місцевих рад і міських голів у системі місцевого самоврядування відповідає загальноєвропейським принципам. Це можна прослідкувати на прикладі Європейської Хартії міст II, прийнятої 27–29 травня 2008 року Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи. У ст. 38 говориться, що складність здійснення повноважень в управлінні великими міськими територіями вимагає, щоб органи управління містами були чітко визначені, обиралися демократичним шляхом і постійно прагнули до ефективного управління містами. Виборна виконавча влада в місті, мер або еквівалентний йому керівник повинні грати роль двигуна розвитку території, брати на себе завдання мобілізації громадян і мереж, які структурують місто навколо політичного і колективного проекту, зрозумілого якомога більшій кількості осіб [6].

Функції мера. Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Він здійснює три основні функції: 1) є представником інтересів територіальної громади у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями; офіційно представляє місто усередині країни і за її межами; 2) головує на пленарних засіданнях ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Повноваження мера. Значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенції». Об'єм делегованих органам місцевого самоврядування повноважень в деяких сферах значно перебільшує об'єм власних. Так виконавчі органи міської ради здійснюють в сукупності 71 власне повноваження і 80 делегованих, хоча Конституція України передбачає делегування лише «окремих» повноважень. Виходячи з цього, необхідним кроком у вирішенні відміченої проблеми повинна стати трансформація ряду повноважень з «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування, а також закріплення на законодавчому рівні положення, згідно якому повноваження можуть бути делеговані виключно на основі відповідного акту органу місцевої влади (наприклад, вирішення про делегування повноважень) з вказівкою переліку повноважень, які делегуються [7].

Відповідальність посадової особи місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність: по-перше, перед виборцями міста. Вона по суті є політико-юридичною відповідальністю обраних осіб перед виборцями і реалізується шляхом їх відгуку в результаті втрати довіри. Таким чином, наявність або

відсутність «довіри» стає в даному випадку критерієм відповідальності. По-друге, перед державою. По-третє, перед фізичними і юридичними особами.

На основі аналізу особливостей відповідальності мера і засобів контролю за його діяльністю можна зробити висновок про те, що відповідальність даної посадової особи має ширші підстави в порівнянні з відповідальністю органів місцевого самоврядування, оскільки він підлягає конституційно-правовій, муніципально-правовій, адміністративно-правовій, цивільно-правовій і кримінально-правовій відповідальності. Разом з тим, потрібна розробка додаткових механізмів захисту публічних прав і інтересів громадян від незаконних актів мерів. Одним з таких механізмів може служити інститут тимчасового припинення в судовому порядку дії правового акту міського голови до розгляду судом питання про законність цього акту.

Випадки дострокового припинення повноважень різні: в Германії — недостатнє управління справами общини з боку бургомістра, яке веде до тривалого порушення нормального функціонування місцевого самоврядування. Бургомістр вступає в очевидну суперечність з суспільними інтересами; у Франції — дострокове припинення повноважень мера у разі втрати довіри з боку виборців; в Росії — у законі передбачено 14 підстав для дострокового припинення повноважень, а в Україні — 6 підстав.

Пропозиція про доповнення встановленого законом переліку підстав для відставки міського голови наступними пунктами: невиконання обов'язків міського голови (тобто систематичне, без поважних причин і умисне ухилення від здійснення прав і обов'язків, передбачених законодавством), одноразове грубе або багатократне порушення законодавства України, актів органів місцевого самоврядування, неналежне здійснення повноважень (може виражатися в невиконанні, умисному або через недостатню кваліфікацію, повноваження, визначені законодавством і статутом міста, зловживанні повноваженнями), здійснення дій, що не відповідають статусу виборної посадової особи, а також провини, що порочить звання міського голови (мається на увазі здійснення суб'єктом провини, що грубо порушує суспільні норми моралі). Ряд авторів, які досліджували статус сільського, селищного, міського голови, пропонують прийняти окремий закон, в якому закріпити їх круг повноважень, порядок здійснення, гарантії діяльності, судовий захист їх інтересів і тому подібне. Два законопроекти «Про статус сільського, селищного, міського голови» вносилися на розгляд Верховної Ради України [від 1 липня 2004 року і від 2 липня 2009 року]. Надалі перший з відмічених законопроектів був свого часу відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, а другий — не включений до порядку денного Верховної Ради України на підставі відповідного виведення профільного Комітету, який рекомендував за наслідками його розгляду в першому читанні відхилити.

У своєму виступі я звернувся до зарубіжного досвіду організації муніципальної влади, тому що на відміну від української держави у ряді зарубіжних країн місцеве самоврядування має глибоке історичне коріння і багатий досвід розвитку. Представляється, що вирішення деяких проблем правового статусу міського голови може бути значно прискорено шляхом вивчення і використання зарубіжної практики правового регулювання цього муніципального інституту.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що для усунення прогалин в чинному законодавстві з даної проблеми з урахуванням міжнародного досвіду пропонуємо: внести зміни і доповнення в чинне законодавство України про місцеве самоврядування або ухвалення спеціального закону, який би регламентував правовий статус сільських, селищних, міських голів, гарантії їх

діяльності і відповідні процесуально-правові механізми їх реалізації; закріпити чіткий розподіл сфер компетенції і повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади шляхом трансформації ряду повноважень з «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування; вважати, що розподіл повноважень і відповідальності повинен супроводжуватися на всіх відповідних рівнях з виділенням необхідних засобів, перш за все фінансових, для їх виконання в повному об'ємі; складність здійснення цих повноважень в управлінні великими міськими територіями вимагає нині, щоб місцеві органи постійно прагнули до ефективного управління містами. Таке управління повинно регулюватися ефективними механізмами контролю і піддаватися постійній оцінці. Рада і виконавча влада в місті, міський голова повинен, виходячи з цього, грати роль двигуна розвитку території, брати на себе завдання мобілізації громадян і мереж, які структурують місто навколо політичного і колективного проекту, зрозумілого якомога більшій кількості осіб; встановити віковий ценз для реалізації права бути обраним на посаду міського голови — досягнення 25-річного віку на день голосування; передбачити те, що одна і та ж особа не може обіймати цю посаду більше 2 термінів поспіль.

1. Положення про громади (Боварія) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/4616>

2. Мер в політичній культурі Франції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.treeland.ru/article /luxterra/ ceru/civl/mer_v_politi4eckoi_kulture_francii.htm

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №№ 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 51. — Ст. 80.

4. Бальций Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: [дисертація] / Ю.Ю. Бальций. — Одеса: Одеська національна юридична академія, 2006. — С. 12.

5. Федеральний Закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р. № 131. — ФЗ. — 2003. — Ст. 86.

6. Європейська хартія міст II — Маніфест нової урбаністики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1210859&Site=COE>

7. Киріченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови: [автореферат] / Ю.М. Киріченко. — Х.: Харківський національний університет ВСУ, 2007. — С. 10.