

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НОВАК ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.81 (477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент **Летнянчин Любомир Іванович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Федоренко Владислав Леонідович**, Національна академія державного управління при Президентові України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики, заслужений юрист України;

кандидат юридичних наук, доцент **Коломієць Юрій Миколайович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету права і масових комунікацій.

Захист відбудеться 9 липня 2015 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розісланий «__» _____ 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як демократичної держави вимагає передусім глибокого наукового осмислення й подальшого вдосконалення на законодавчому рівні основоположних інститутів і процедур виборчого права, що гарантуватимуть безумовну реалізацію прав громадян на участь в управлінні загальнодержавними та місцевими справами.

Посилення уваги до проблем місцевої демократії обумовлено також відсутністю чіткої правової політики щодо розвитку місцевого самоврядування (достатньо пригадати постійне експериментування із виборчою системою на місцевих виборах перед кожним черговим обранням органів та посадових осіб цього рівня). По-друге, нагальною потребою часу є завершення конституційної реформи в частині функціонування такого інституту народовладдя, як місцеве самоврядування. Сьогодні саме таке завдання стоїть перед Конституційною комісією. По-третє, відтепер зовнішньополітичний курс нашої держави має чіткий орієнтир у вигляді повноцінного членства в Європейському Союзі. Ратифікована минулого року Угода про асоціацію з ЄС вимагає повноцінної гармонізації вітчизняного законодавства із європейськими правовими стандартами.

Слід відмітити, що в теоретичному плані вже було зроблено достатньо багато. Вагомим внеском у розробку питань правового регулювання формування місцевих органів влади зробили такі дослідники, як Ю. Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.М. Бориславська, Ю. Б. Ключковський, В.П. Колісник, В.Ф. Погорілко, В. В. Речицький, О. В. Скрипнюк, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, М. В. Цвік та ін.

Разом з тим слід визнати, що аналіз місцевих виборів в Європі на дисертаційному рівні ще ніколи не ставав об'єктом самостійного наукового дослідження навіть у політологічній площині, не кажучи вже про конституційно-правові аспекти теми. Окрім того, слід враховувати, що в останні роки виборче законодавство країн ЄС зазнало суттєвого оновлення, внаслідок чого низка процедур формування місцевих органів влади залишилася поза увагою вчених. Фактично новачі європейського виборчого законодавства, що динамічно розвивається, суттєво випереджають науково-теоретичні розробки інститутів та положень, які закріплені на законодавчому рівні та реалізуються у правозастосовній практиці. Зокрема, до цього часу наукою конституційного права не розглянуто питання щодо процедур наділення повноваженнями посадових

осіб місцевого самоврядування, альтернативних виборним (призначення, делегування тощо).

У вітчизняній теорії недостатньо уваги приділено дослідженню наслідків, до яких призводить застосування на місцевому рівні того чи іншого типу виборчої системи. На сьогодні також відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене моделям і механізмам формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи, їх конституційній регламентації. Згадані обставини пояснюють актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, в межах та відповідно до цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» № 0111U000966.

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є здійснення комплексного науково-практичного аналізу моделей та механізмів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи, відповідної конституційно-правової регламентації, з'ясування наслідків, до яких призводить застосування того чи іншого типу виборчої системи, обґрунтування необхідності конкретних практичних пропозицій щодо імплементації Україною низки міжнародних стандартів, пов'язаних з реалізацією виборчих прав на місцевому рівні.

Для досягнення вказаної мети в дисертації поставлено такі завдання, що розкривають спрямованість дослідження:

- з'ясувати юридичну природу муніципальної влади в контексті реалізації виборчих прав громадян;
- розробити класифікацію та дати загальну характеристику шляхів формування органів місцевого самоврядування у сучасній Європі;
- визначити зміст виборчих процедур, що застосовуються в процесі формування місцевої влади;
- з'ясувати фактори, що впливають на обрання того чи іншого типу виборчої системи при формуванні органів місцевого самоврядування;
- виявити рівні закріплення відповідних виборчих процедур у конституційному законодавстві;
- з'ясувати специфіку виборів як провідного способу формування органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати, до яких політико-правових результатів призводить використання тієї чи іншої виборчої системи в Європі та Україні;

– розкрити особливості альтернативних процедур наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування (призначення, делегування та ін.);

– встановити шляхи вдосконалення конституційного регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією громадянами України права на участь у виборах на місцевому рівні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з формуванням органів місцевого самоврядування у країнах Європи.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи.

Методи дослідження. основу дисертації становить загальнонауковий діалектичний метод, за допомогою якого проблеми конституційних засад формування муніципальної влади в європейських країнах проаналізовано у взаємозв'язку і взаємозалежності, цілісності, всебічності й динаміці. Характер предмета дисертаційного дослідження зумовив також використання порівняльно-правового методу – для порівняльного аналізу практики конституційного регулювання виборчих відносин в європейських країнах, історичного методу – для встановлення історико-правового досвіду формування місцевої влади та конституційного закріплення відповідних процедур; системного – з метою розгляду структури та змісту типів виборчих систем; формально-юридичного – при визначенні таких понять, як «муніципальна влада», «спосіб формування органів місцевого самоврядування» тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим в Україні на сучасному етапі комплексним науковим дослідженням конституційно-правових засад формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи, виконаним у порівняльно-правовому аспекті.

Уперше:

– робиться висновок про те, що практика зарубіжних органів конституційної юрисдикції стосовно виборчих систем на місцевих виборах свідчить про те, що конституційні суди намагаються дотримуватися домінантно-правового принципу пропорційності під час вирішення питань щодо співвідношення між пропорційною та мажоритарною системами, розміру виборчого бар'єру та застави, визначення підсумків голосування тощо;

– обгрунтовано взаємний вплив політичної та конституційно-правової системи у процесі формування муніципальної влади на прикладі

взаємозв'язку запровадження пропорційної виборчої системи на місцевих виборах та перемоги на них «правих» партій;

- виокремлюються нетипові процедури наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування (непрямі вибори мера (міського голови), застосування інституту муніципальних керуючих, призначення мера (бургомистра) урядом, обрання громадянами або призначення радою колегіального виконавчого органу);

- з'ясовано, що найважливішим фактором, який визначає і зумовлює тип виборчої системи на місцевих виборах, є те, який тип виборчої системи використовується в державі на парламентських виборах;

- запропоновано під час виборів голів великих міст (з кількістю населення більше 500 тис. мешканців) для підвищення легітимності і уникнення проведення повторного голосування застосовувати систему додаткового голосу (supplementary vote) за прикладом механізму обрання мера Лондона.

Удосконалено:

- пропозиції щодо перегляду підходів до застосування виборчих систем на місцевих виборах. Пропонується в подальшому при збереженні на виборах депутатів сільських (селищних) рад мажоритарної системи інші ради обирати за відкритими преференційними партійними списками;

- систему факторів, що зумовлюють вибір типу виборчої системи під час формування органів місцевого самоврядування.

Набули подальшого розвитку:

- положення про існування двох основних європейських моделей організації місцевого самоврядування. У рамках концепції «сильної» ради можна виділити модель колективного управління радою без утворення спеціального виконавчого органу, а в рамках концепції «слабкої» ради - моделі колективного та індивідуального виконавчого органу (посадової особи);

- теза про те, що питання територіальної організації муніципальної влади, способів формування останньої традиційно залишаються обов'язковим елементом конституційного регулювання на всіх етапах його розвитку. Більше того, для сучасного періоду характерним є зростання інтересу до організації органів місцевого самоврядування в контексті моделей та механізмів їх формування, розширення регіонального самоврядування та добровільної передачі державою публічно-владних повноважень на регіональний рівень;

– положення про те, що місцеві або муніципальні вибори як засіб демократії на регіональному рівні залежать від територіальної організації влади, що існує в тій чи іншій європейській державі;

– теза про те, що з часом необхідно і в Україні надати право участі в місцевих референдумах та виборах особам, які не мають громадянства України, але тривалий час на законних підставах постійно проживають на відповідній території, володіють майном та сплачують місцеві податки і збори;

– положення про те, що питаннями перевірки результатів голосування на місцевих виборах мають займатися саме судові інституції, у першу чергу адміністративні суди.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що правовий аналіз, основні положення й висновки дисертації узагальнюють систему способів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи в порівняльному аспекті, а також висловлюються пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства з урахування зазначеного досвіду європейських країн.

Сформульовані висновки, практичні пропозиції можна застосувати у:

– *науково-дослідницькій галузі* – для подальшого дослідження конституційних засад формування органів місцевого самоврядування у країнах Європи;

– *правотворчій діяльності* – як теоретичний матеріал під час запозичення певних механізмів формування місцевої влади, зокрема шляхом опрацювання і прийняття законів та інших нормативно-правових актів;

– *навчальному процесі* – під час підготовки відповідних розділів підручників з конституційного права України та зарубіжних країн, у викладанні навчального курсу, в науково-дослідницькій роботі студентів;

– *правовиховній роботі* – для підвищення правової культури громадян України, їх поінформованості щодо способів формування органів місцевого самоврядування у країнах Європи.

Апробація результатів. Результати дисертації обговорювались на засіданнях кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові положення роботи були представлені автором на науково-практичних конференціях, «круглих столах»: Міжнародній науковій конференції «Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму: VI Тодиківські читання» (м. Харків, 27-28 вересня 2013 р.), Міжнародній науково-практичній

конференції «Правова доктрина України» (м. Харків, 20-21 листопада 2013 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів» (м. Харків, 28 жовтня 2009 р.). Теоретичні аспекти роботи використовувалися автором у практичній роботі.

Публікації. Основні положення дисертації відображені у 8 публікаціях, у тому числі у 5 наукових статтях, опублікованих у наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, двоє з яких обліковуються у зарубіжних наукометричних базах, а також у тезах 3 доповідей та повідомлень на наукових конференціях.

Структура дисертації. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, двох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 189 сторінок, з яких 170 сторінок – основний текст, список використаних джерел (179 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначається стан наукової розробки проблеми, з'ясовується його зв'язок з науковими програмами, планами, темами, формулюється мета, завдання, визначається об'єкт, предмет і методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про їх апробацію.

У **першому розділі «Місьцеве самоврядування як форма народовладдя»**, який складається з чотирьох підрозділів, розкриваються особливості муніципальної влади та загальні підходи до формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи.

У **підрозділі 1.1. «Муніципальна влада в контексті реалізації виборчих прав громадян»** проаналізовано сутність муніципальної влади. Констатується, що муніципальна влада і влада *per se* співвідносяться між собою як родові і видові поняття. Саме тому муніципальна влада, з одного боку, вбирає в себе усі риси, притаманні владі як такій, а з іншого – має певну специфіку, з'ясування якої, у свою чергу, залежить від того, під яким кутом зору ми розглядаємо феномен муніципальної влади і місцевого самоврядування взагалі. Муніципальна влада аналізується крізь призму трьох основних теорій походження місцевого самоврядування: державницької, громадянської і муніципального дуалізму. Підтримується підхід, відповідно до якого системний аналіз висловлених у сучасній науці

позицій дає змогу дійти висновку, згідно з яким синтез державного та громадського у самоврядуванні є найбільш перспективним.

Розглянуто історичні витoki формування місцевого самоврядування шляхом різноманітних виборчих процедур. Робиться висновок, що у зарубіжних країнах у більшості випадків виборцями можуть бути тільки громадяни цієї країни, але все частіше право голосу, а іноді й пасивне виборче право на виборах до органів місцевого самоврядування надається також іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають у відповідній місцевості.

У *підрозділі 1.2 «Моделі і механізми формування органів місцевого самоврядування»* аналізуються вибори як найбільш типовий спосіб формування органів місцевого самоврядування (нетиповим способом присвячений підрозділ 2.3 цієї дисертації).

Місцеві вибори розглядаються як одна з найважливіших форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад. На практиці застосовуються різноманітні моделі виборів в органи місцевого самоврядування, в тому числі у вигляді поєднання елементів мажоритарної і пропорційної виборчих систем, «квотного представництва» певних суб'єктів місцевого політичного середовища, використання прямих, непрямих, ротацийних та інших видів виборів, поєднання місцевих і парламентських виборчих процедур тощо.

Звертається увага на те, що при виборах в органи місцевого самоврядування в європейських країнах застосовуються політико-правові моделі «розщепленого» і «єдиного виборчого віку»; «незалежного», «партійного» і «змішаного» або «загальногромадянського» і «професійного висування кандидатів у депутати»; «прямого» і «непрямого обрання» депутатів.

Звертається увага на те, що у переважній більшості країн Європи місцеві вибори проводяться за пропорційною виборчою системою. При цьому обрання частини депутатів в одномандатних округах є лише методом персоніфікації виборів. У законодавстві більшості країн Європи спостерігається тенденція враховувати в процесі визначення кандидатів-переможців не лише партійні уподобання, але і рівень підтримки виборцями кандидатів від партій, про що свідчить наявність відкритих списків, преференцій тощо.

Підрозділ 1.3 «Фактори, що зумовлюють вибір типу виборчої системи при формуванні органів місцевого самоврядування» присвячено аналізу основних факторів, що впливають на вибір типу виборчої системи на місцевих виборах в Європі. Такими факторами є: 1) кількість виборців,

що проживають на відповідній території; 2) тип виборчої системи, що застосовується на парламентських виборах; 3) історичні особливості певної території, коли у межах однієї держави чи однієї адміністративно-територіальної одиниці у різних місцевостях застосовуються різні види виборчої системи; 4) потреби у захисті прав та законних інтересів національних меншин; 5) стан політичної системи, що передбачає значущість політичних партій, як суб'єктів вираження суспільних настроїв та їх вплив на поточну ситуацію, наявність (відсутність) сформованої місцевої політичної еліти тощо.

Щодо мерів європейських міст, то у більшості випадків вони обираються непрямыми виборами, що дає можливість забезпечити ефективність інституту політичної відповідальності за результати здійснення політичної діяльності на місцевому рівні. Окрім цього, застосований на місцевих виборах той чи інший тип виборчої системи багато в чому визначає також лексичне поле, яке буде використовуватися кандидатами у політичній боротьбі.

У підрозділі 1.4 «Конституційна регламентація способів формування органів місцевого самоврядування» акцентовано увагу на тому, що питання територіальної організації муніципальної влади, способів формування останньої традиційно залишаються обов'язковим елементом конституційного регулювання на всіх етапах його розвитку. Регламентація процесу формування муніципальної влади в сучасних установчих актах адекватно відображає загальні тенденції еволюції конституційного регулювання, що характеризується розширенням предмета регулювання, конкретизацією і деталізацією нормативного матеріалу.

Стверджується, що система правових актів, які встановлюють порядок та способи формування місцевих органів влади, структурована в різних країнах по-різному. Найбільш істотні відмінності пов'язані з належністю правової системи країни до певної правової сім'ї. Характерно, що в деяких європейських державах питання, які стосуються формування органів місцевого самоврядування, стають предметом (щоправда в загальному вигляді) конституційного регулювання (Італія, Нідерланди, Португалія).

Конституційні положення про формування місцевих органів влади деталізуються в поточному законодавстві, причому законодавчі норми можуть міститися або у виборчому законодавстві (єдиному кодифікованому виборчому законі чи спеціальному законі про місцеві вибори, як це, наприклад, має місце в Іспанії), або у законодавстві про

місцеве самоврядування, яке включає в себе окремі норми про порядок формування відповідних структур муніципальної влади.

Іноді порядок проведення загальнодержавних і місцевих виборів визначається одним законом (або кодексом) (Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція). Частіше порядок проведення цих двох видів виборів все ж таки визначається різними законодавчими актами (Австрія, Великобританія, Бельгія, Греція, Данія, Ірландія, Італія, Кіпр, країни Балтії, ФРН, Мальта, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія тощо).

Розділ другий «Характеристика окремих способів формування органів місцевого самоврядування» складається з трьох підрозділів і розкриває сутність змісту способів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи.

У підрозділі 2.1 «Вибори як спосіб забезпечення представництва населення в органах місцевого самоврядування» аналізуються особливості виборів в органи місцевого самоврядування в унітарних і федеративних країнах. Аналізується також практика виборів у т. з. «регіональних» державах. Такі держави розглядаються або як крайня форма децентралізованої унітарної держави, або як держави, що знаходяться на півдорозі від унітарної до федеративної держави, для яких характерна конституційна гарантованість регіональної автономії.

Стосовно України робиться висновок, що місцеві вибори 2006 року, на яких використовувалася, на зразок Іспанії, пропорційна система із закритими списками (окрім сільських, селищних рад та виборів сільських, селищних, міських голів, де мала місце «мажоритарка» відносною більшістю), довели свою неспроможність з точки зору необхідності забезпечення інтересів територіальної громади. Так, були непоодинокими випадки, коли до списків партій включалися громадяни, які не мали жодного відношення до певного регіону, але були зацікавлені в отриманні депутатських мандатів на місцевому рівні, насамперед у мегаполісах та потужних областях. Усе це суттєвим чином нівелювало та дискредитувало виборчі процедури в очах громадськості. Тому вважаємо за доцільне запровадити в Україні на місцевому рівні більш складну виборчу систему, урахувавши, зокрема, італійський досвід. Але для більш конкретних рекомендацій необхідно визначитися з тим, яким буде адміністративно-територіальний устрій нової України. Лише після з'ясування цього питання можна говорити про наступний крок.

Аналізуються засади побудови системи адміністрування виборчого процесу на місцевому рівні. На регіональному і місцевому

рівнях (щодо місцевих виборів), на рівні виборчих округів та дільниць підготовка і проведення виборів в цих країнах забезпечується або державними службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування), або ж виборчими комісіями, які утворюються органами місцевого самоврядування з представників органів судової влади та муніципальних службовців. У більшості держав-членів Європейського Союзу немає суттєвих відмінностей між системою інституцій, що забезпечує підготовку загальнодержавних виборів (на рівні округу), та системою, яка забезпечує проведення місцевих виборів.

Робиться висновок, що адміністрування виборчого процесу у більшості держав-членів Європейського Союзу є дуже схожим із тим, яке діє під час проведення загальнодержавних виборів, водночас має свою специфіку. При цьому особливості також притаманні різним країнам - у більшості країн Західної Європи система органів адміністрування виборів є децентралізованою, а у державах Східної Європи систему органів адміністрування виборів побудовано за принципом ієрархії.

У підрозділі 2.2 «Застосування виборчих систем при проведенні виборів в органи місцевого самоврядування» аналізується практика проведення місцевих виборів в Європі. Досліджуються причини, що призвели до популярності правих радикалів на місцевих виборах у сучасній Європі.

Достатньо знаковою є практика, напрацьована у конституційному правосудді Німеччини, стосовно вимог до проведення місцевих виборів. Принцип рівності інтерпретується так, що всі голоси повинні в однаковій мірі впливати на результати виборів, при цьому характер рівності залежить від типу виборчої системи. У мажоритарній системі існує лише «рівність шансів», оскільки голоси, подані за переможених кандидатів, зникають повністю. Рівність шансів забезпечується, в першу чергу, однаковою «нарізкою» округів. Навпаки, у пропорційній системі рівність означає не лише рівність шансів, але й рівність «ваги» голосів.

Доводиться, що ані пропорційна, ані мажоритарно-пропорційна система не сприяли формуванню ефективно діючої моделі місцевого самоврядування в Україні. Навпаки, надмірна партизація місцевих рад ще більше віддалила депутатів від виборців, створила ґрунт для постійних конфліктів як у самих радах, так і між «партійними» міськими головами і депутатською більшістю.

Пропонується запровадження в Україні проведення виборів на основі мажоритарно-пропорційної системи з відкритими преференційними партійними списками. Це дозволило б зберегти принцип політичного

представництва і одночасно посилило б взаємозв'язок між виборцями і депутатами місцевої ради. Більш того, ця система, з одного боку, буде сприяти більшій відкритості внутрішньопартійного життя, зміцненню кадрового складу партій, а з іншого – надасть можливість виборцям не тільки проголосувати за список кандидатів певної партії, але і віддати перевагу певним кандидатам всередині цього списку, сприяючи їх обранню. Підвищенню ефективності діяльності місцевого самоврядування також сприятиме поверненню права брати участь у виборах до місцевих рад, на посаду міського голови безпартійним кандидатам шляхом самовисування, а також допуску блоків політичних партій за умови підвищення для них виборчого бар'єру.

У підрозділі 2.3 «Нетипові способи наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування» розглядаються різні нетипові способи формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи. Попри те, що в Європі прямі вибори є найбільш розповсюдженою процедурою формування органів місцевого самоврядування, стверджується, що існують певні механізми, альтернативні їм. Особливо це стосується обрання на свої посади мерів міст, зокрема столиць. Що ж стосується виборів мерів у країнах ЄС, то варто відзначити, що у більшості країн такі мери обираються непрямыми виборами. У випадку ж прямого обрання мерів, у більшості випадків такі вибори проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості.

Аналізуються найбільш поширені нетипові способи наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування в Європі, а саме: непрямі вибори мера (міського голови) радою або іншим колегіальним органом; застосування інституту муніципальних керуючих (найманий «директор громади»), який призначається в той чи інший спосіб громадою (її представниками) або спеціальним органом (застосовується в ФРН, Ірландії, Італії); призначення мера (бургомістра) урядом (можливе використання додаткових погоджувальних процедур) – Бельгія, Нідерланди; обрання громадянами або призначення радою колегіального виконавчого органу (Португалія, Іспанія).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у здійсненні комплексного науково-практичного аналізу моделей та механізмів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи,

відповідної конституційно-правової регламентації, з'ясування наслідків, до яких призводить застосування того чи іншого типу виборчої системи, обґрунтування необхідності конкретних практичних пропозицій щодо імплементації Україною низки міжнародних стандартів, пов'язаних з реалізацією виборчих прав на місцевому рівні. Головними науковими і практичними результатами роботи автор бачить такі висновки:

1. У більшості країн Європи для формування представницьких органів місцевого самоврядування, як і на парламентських виборах, використовуються різні варіанти пропорційних виборчих систем. При цьому за загальним правилом там, де кількість мандатів, що підлягають розподілу, дозволяє застосувати ту ж систему виборів, що і на парламентських виборах, застосовується дещо модифікована (з урахуванням «місцевої» специфіки) парламентська виборча система.

2. Тип застосовуваної на місцевих виборах виборчої системи у багатьох країнах Європи визначається кількістю виборців, зареєстрованих в межах відповідної території. Цей підхід застосовується в Греції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Польщі, Словенії, Угорщині, Франції.

3. Персоніфікованість місцевих виборів забезпечується за рахунок застосування мажоритарної виборчої системи. Крім цього, в умовах значної поширеності пропорційної виборчої системи засобом преференційного голосування (Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Словенія, Чехія, Швеція).

4. У зарубіжних країнах у більшості випадків виборцями можуть бути тільки громадяни цієї країни, але, як свідчить практика правового регулювання виборчих відносин у європейських країнах, все частіше право голосу, а іноді й пасивне виборче право на виборах до органів місцевого самоврядування, надається також іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають у відповідній місцевості. Це пов'язане з тим, що головним індивідуальним суб'єктом самоврядування є не громадянин, а житель. Саме через жителів, які мають статус виборців, учасників місцевих референдумів, місцевих ініціатив і зборів територіальні громади виявляють самоврядну волю.

5. У Європі основною тенденцією при встановленні тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах (або, частіше, їх комбінування) є поступове ускладнення виборчих систем з метою забезпечення більш об'єктивного результату їх застосування. Разом з тим у переважній більшості країн Європи місцеві вибори проводяться за пропорційними виборчими системами. Що стосується обрання частини депутатів в одномандатних округах, то скоріше це є лише методом персоніфікації

виборів. Законодавство більшості країн Європи намагається врахувати в процесі визначення кандидатів-переможців не лише партійні уподобання, але й рівень підтримки виборцями кандидатів від партій, про що свідчить наявність відкритих списків, преференцій тощо.

6. Регламентация процесу формування муніципальної влади в сучасних установчих актах адекватно відображає загальні тенденції еволюції конституційного регулювання, що характеризується розширенням предмета регулювання, конкретизацією і деталізацією нормативного матеріалу. У якості нової тенденції можна відзначити безпосереднє закріплення на конституційному рівні принципів організації державно-територіального устрою в Європі. На розвиток системи місцевого самоврядування та виборчі процеси впливає співвідношення форм місцевої представницької влади, їх функцій і компетенції, які, як правило, розподіляються на унітарні, федеративні та інші державні утворення. У цілому до основних європейських моделей організації місцевого самоврядування в рамках концепції «сильної» ради можна віднести модель колективного управління радою без утворення спеціального виконавчого органу, а в рамках концепції «слабкої» ради – моделі колективного та індивідуального виконавчого органу (посадової особи).

7. Сучасні конституції в різному обсязі регламентують організацію місцевих органів влади. Так, у європейських країнах з федеративним політико-територіальним устроєм національні конституції можуть регламентувати організацію і діяльність органів місцевої влади досить детально (Австрія), лише згадувати про них у стислих і лаконічних формулюваннях (Німеччина), взагалі не торкатися цього питання, залишаючи правове регулювання місцевих органів виключно на розсуд суб'єктів федерації (Швейцарія). Як правило, національні конституції федеративних країн регулюють лише основні принципи діяльності місцевих органів влади, покладаючи в основному правове регулювання на суб'єктів федерації. В унітарних же державах обсяг конституційного регулювання також різний. У конституціях ряду унітарних держав органам місцевої влади відведені спеціальні розділи і глави про порядок їх формування і діяльності, зокрема в деяких європейських державах норми, які стосуються формування органів місцевого самоврядування, іноді закріплюються безпосередньо на конституційному рівні. Найчастіше в конституціях держав Європи визначаються строки проведення муніципальних виборів.

8. Конституційні положення про формування місцевих органів влади деталізуються в поточному законодавстві, причому законодавчі

норми можуть міститися або у виборчому законодавстві (єдиному кодифікованому виборчому законі чи спеціальному законі про місцеві вибори), як це, наприклад, має місце в Іспанії, або у законодавстві про місцеве самоврядування, яке включає в себе окремі норми про порядок формування відповідних структур муніципальної влади. Інколи вони можуть доповнюватися численними договорами центральної адміністрації з місцевою владою, а також актами делегованого і регламентарного законодавства. Дуже рідко адміністративно-територіальна одиниця сама встановлює основи організації і формування органів місцевого самоврядування.

9. Вибори до органів місцевого самоврядування як засіб демократії на регіональному рівні багато в чому залежать від територіальної організації влади, що існує в тій чи іншій європейській державі. Для регламентації типу виборчої системи в тому чи іншому суб'єкті федерації вкрай важливо, що останні, як правило, мають власну систему права, тобто можуть видавати закони і підзаконні акти, що діють на їх території. У низці держав (ФРН, Швейцарія, Австрія) суб'єкти федерації приймають і власні конституції. Складові частини федерації самостійно визначають зміст цих документів, зокрема стосовно використання того чи іншого типу виборчої системи, проте федеральні органи державної влади можуть задавати певні параметри для даних документів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Новак О. М. Конституційна політична культура в умовах становлення в Україні демократичної правової державності / О. М. Новак // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2013. – № 1062, вип. 14. – С. 64-68.
2. Новак О. М. Фактори, що зумовлюють вибір способів формування органів місцевого самоврядування у сучасній Європі / О. М. Новак // Юрист України. – 2013. – № 4. – С. 32-36.
3. Новак О. М. Застосування виборчих систем при проведенні місцевих виборів: український досвід / О. М. Новак // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 305-311. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_54.pdf
4. Новак О. М. Виборчі системи на місцевих виборах у Європі: досвід регіональних держав / О. М. Новак // Публічне право. – 2014. – № 3. – С. 23-29.

5. Новак О. М. Муніципальна влада у контексті реалізації виборчих прав громадян / О. М. Новак // Проблеми законності: зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, НЮУ ім. Я. Мудрого. – Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2014. – Вип. 125. – С. 73-81.
6. Новак О. М. Застосування пропорційної виборчої системи на місцевих виборах в Європі: фактори розповсюдження / О. М. Новак // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму: VI Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студ. (27-28 верес. 2013 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2013. – С. 151-152.
7. Новак О. М. Місцеві вибори в Європі: історико-правовий аспект / О. М. Новак // Правова доктрина - основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20-21 листоп. 2013 р. / Національна академія правових наук України. – Х.: Право, 2013. – С. 907-909.
8. Новак О. М. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування / О. М. Новак // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. – Х.: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПрН України / редкол. Ю. П. Битяк [та ін.], 2009. – С. 47-53.

АНОТАЦІЇ

Новак О.М. Конституційно-правові засади формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльно-правовий аспект. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертація присвячена комплексному аналізу моделей та механізмів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи. Обґрунтовується необхідність конкретних практичних пропозицій щодо імплементації Україною низки міжнародних стандартів, пов'язаних з реалізацією виборчих прав на місцевому рівні.

З'ясовані особливості конституційно-правової регламентації способів формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи,

а також адміністрування виборчого процесу. Досліджено вибори як ключовий спосіб формування органів місцевого самоврядування, проаналізовані типи виборчих систем, що застосовуються в різних європейських країнах на муніципальних виборах. Розглянуті нетипові способи наділення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування в Європі. Проаналізована практика застосування різних типів виборчих систем на місцевих виборах в Україні. Запропоновано сільські/селищні ради обирати за мажоритарною системою, у той час як інші ради – за відкритими преференційними партійними списками.

Ключові слова: виборчі права, виборчі системи, місцеві вибори, муніципальна влада, розподіл мандатів, формування місцевих органів влади.

Новак А.Н. Конституционно-правовые основы формирования органов местного самоуправления в странах Европы: сравнительно-правовой аспект. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Становление Украины как демократического государства требует прежде всего глубокого научного осмысления и дальнейшего совершенствования на законодательном уровне основных институтов и процедур избирательного права, гарантирования безусловной реализации прав граждан на участие в управлении общегосударственными и местными делами.

В диссертации осуществлено теоретическое обобщение и предложено решение научной задачи, выражающейся в осуществлении комплексной научно-практической разработки моделей и механизмов формирования органов местного самоуправления в странах Европы, соответствующей конституционно-правовой регламентации, выяснения последствий, к которым приводит применение того или иного типа избирательной системы, обоснование необходимости конкретных практических предложений по имплементации Украиной ряда международных стандартов, связанных с реализацией избирательных прав на местном уровне.

Выяснены особенности конституционно-правовой регламентации способов формирования органов местного самоуправления в странах

Европы, а также администрирования избирательного процесса. Исследованы выборы как ключевой способ формирования органов местного самоуправления, проанализированы типы избирательных систем, применяемых в различных европейских странах на муниципальных выборах. Рассмотрены нетипичные способы наделения полномочий должностных лиц местного самоуправления в Европе. Проанализирована практика применения разных типов избирательных систем на местных выборах в Украине. Предложено сельские / поселковые советы избирать по мажоритарной системе, в то время как иные советы – по открытым преференциальным партийным спискам. Также предлагается при выборе глав крупных городов (с населением более 500 тыс.) для повышения легитимности и избежания проведения повторного голосования применять систему дополнительного голоса (supplementary vote) по примеру механизма избрания мэра Лондона.

Доказывается, что ни пропорциональная, ни мажоритарно-пропорциональная система не способствовали формированию эффективно действующей модели местного самоуправления в Украине. Наоборот, чрезмерная партизация местных советов еще больше отдалила депутатов от избирателей, создала почву для постоянных конфликтов как в самих советах, так и между «партийными» городскими головами и депутатским большинством.

Анализируются нетипичные процедуры наделения полномочиями должностных лиц местного самоуправления (непрямые выборы мэра, применение института муниципальных управляющих, назначение мэра правительством, избрание гражданами или назначение советом коллегиального исполнительного органа). Выяснено, что важнейшим фактором, определяющим тип избирательной системы на местных выборах, является то, какой тип избирательной системы используется в государстве на выборах парламентских. Получило дальнейшее развитие положение о том, что со временем необходимо и в Украине предоставить право участия в местных референдумах и выборах лицам, которые не имеют гражданства Украины, но длительное время на законных основаниях проживают на соответствующей территории, владеют имуществом и платят местные налоги и сборы.

Ключевые слова: избирательные права, избирательные системы, местные выборы, муниципальная власть, распределение мандатов, формирование местных органов власти.

Novak O.M. Constitutional and legal bases of formation of local government in Europe: a comparative legal aspect. – On the right to manuscript.

Dissertation for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.02 - constitutional law, municipal law. – Yaroslav the Wise National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2015.

The thesis is devoted to complex analysis models and mechanisms of formation of local government in Europe. The necessity of concrete practical proposals for implementation by Ukraine of a number of international standards related to the implementation of voting rights at the local level.

The features of the constitutional and legal regulation of methods of forming local governments in Europe and administruvannya electoral process. Investigated the elections as a key method of forming local governments, analyzed the types of electoral systems used in different countries in municipal elections. Considered atypical ways of giving powers of local government officials in Europe. Analyzed the practice of different types of electoral systems for local elections in Ukraine. A village / city council can elect the majority system, while the superior council – the open preferential party lists.

Keywords: electoral law, electoral systems, local elections, the municipal government, the distribution of seats, formation of local authorities.

Відповідальний за випуск:
доктор юридичних наук, професор В.П. Колісник

Підписано до друку 22.05.2015 р. Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. №

Друкарня