

УДК 342.25(045)

Н С. Наулік,
кандидат юридичних наук

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті проаналізовано поняття і досвід правового регулювання місцевого самоврядування та управління в зарубіжних країнах. Автором зосереджено увагу на організації розмежування в зарубіжних країнах місцевого самоврядування та управління адміністративно – територіальними одиницями.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеве управління, державна влада, адміністративно-територіальна одиниця.

Вдосконалення місцевого самоврядування на сучасному етапі, його розвитку є важливою складовою процесу реформування системи публічної влади в Україні. Подальший розвиток місцевого самоврядування потребує прийняття низки нових законодавчих актів та внесення відповідних змін у нині діючі. В місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають у ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які здійснюються в Україні – політична, економічна тощо – або безпосередньо здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Проблеми місцевого самоврядування відображені в працях українських та зарубіжних учених, які започаткували формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування. Це, зокрема, праці таких науковців. М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Г.В. Барабашева, А.О. Безуглова, С.В. Болдирева, М.М. Воронова, А.З. Георгіци, І.А. Грицяка, П.Ф. Гурала, А.П. Зайця, В.М. Кампо, О.О. Карлова, А.М. Колодія, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.Ф. Кузнєцової, В.С. Куйбіди, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, С.Г. Серьогіної, В.О. Серьогіна, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, В.М. Цвіка,

О.Ф. Фрицького, В.І. Чушенка, В.М. Шаповала, Л.П. Юзькова та інших.

Актуальність теми даного дослідження зумовлена необхідністю вдосконалення місцевого самоврядування на сучасному етапі його розвитку та потребою реформування системи публічної влади в Україні. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах пройшло тривалим (понад 200 років) та складним шляхом розвитку, що призвело до формування різних його систем і моделей функціонування. Вивчення спільних і відмінних рис муніципального права зарубіжних країн, з'ясування причин й умов його становлення та розвитку має велике пізнавальне і практичне значення. Адже зарубіжний досвід місцевого самоврядування та його правового забезпечення є важливими чинниками реформування системи місцевого самоврядування в Україні [1, 3].

Насамперед, варто звернути увагу на те, що місцеві територіальні одиниці є підрозділами унітарних держав і суб'єктів федерації, а також інших регіонів, які наділені територіальною автономією. І необхідно, з'ясувати яким чином здійснюється самоврядування та управління даними адміністративними одиницями. Також, особливої уваги заслуговує визначення різниці між управлінням та місцевим самоврядуванням.

Соціальне управління – це особлива функція, що виникає з потреб самого суспільства як складової саморегульовної системи і супроводжує всю історію його розвитку, набуваючи політичного зміту та відповідної державної форми у соціально розширеному суспільстві. Організуюча функція соціального управління нерозривно пов'язана з владоорганізуючою діяльністю [2, 922].

Місцеве управління – це управлінська діяльність в місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального рівня управління.

Самоврядування – тип соціального управління, за яким суб'єкт та об'єкт управління збігаються тобто, самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації [2, 795].

Місцеве самоврядування – це діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці – територіального колективу і його виборних органів по управлінню його справами [3, 843].

Територія держави являє собою простір, на який розповсюджується її влада. Територіальний устрій, або територіальна організація, держави – це система взаємовідносин між державою в цілому та територіальними складовими, тобто її населенням і діючими органами публічної влади.

Територія будь-якої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Такого розподілу немає тільки в дуже дрібних острівних державах (Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу та ін.). У зарубіжних країнах існує дволанковий розподіл: області (губернії, округу, провінції) — громади (муниципії, комуни), трьох ланковий: області — райони — громади, чотирьох ланковий: регіони — області — райони — громади. Дволанковий розподіл існує, наприклад, у Болгарії, трьохланковий — у Китаї, чотирьохланковий — у Франції. У кожній з таких одиниць є або призначена посадова особа, що керує нею (губернатор у Фінляндії, воевода в Польщі, управитель області в Болгарії), або призначена посадова особа й обраний громадянами рада (префект і генеральна рада в департаменті Франції), або тільки обрана рада, обирає її голова і мер (у графствах Великобританії, у комунах Франції).

У більшості держав прийнята концепція, відповідно до якої органами державної влади є тільки центральні органи (парламент, глава держави, уряд та ін.), їхні представники на місцях (призначувані комісари, префекти, губернатори), а також суди. Що ж стосується виборних органів на місцях і формованої ними власної адміністрації, то вони розглядаються як місцеві органи самоврядування і управління територіальних колективів. Це теж публічна влада, але не державна, а влада населення тих адміністративно-територіальних одиниць, що розглядаються як територіальні колективи (не всі адміністративно-територіальні одиниці визнаються територіальними колективами).

Органи місцевого самоврядування автономні з питань їхньої компетенції, і з цих питань центральні органи не вправі давати вказівки, як органам самоврядування варто вирішити те або інше питання, яке стосується покращення умов функціонування даної територіальної громади. Вони вправі і зобов'язані втрутитися, якщо орган самоврядування порушує закон. На відміну від системи рад у країнах тоталітарного соціалізму місцеві органи самоврядування не супідрядні між собою: кожна ланка місцевих органів самоврядування здійснює власні повноваження.

Варто зауважити, що за уповноваженням центральних органів держави місцеві органи самоврядування можуть здійснювати також деякі функції органів державної влади, і тоді останні вправі давати їм конкретні вказівки (такі повноваження є дедегованими). Але в цьому випадку органам місцевого самоврядування передаються необхідні матеріальні і фінансові засоби. Детально правовий статус органів самоврядування регулюється спеціальними законами (у деяких постсоціалістичних країнах — законами про основи самоврядування), а також прийнятими ними хартіями, статутами або навіть, як у Бразилії, місцевими органічними законами (так називаються акти органів самоврядування, що регулюють їхній правовий статус).

Залежно від застосування тієї або іншої концепції, а також від національних особливостей і традицій різних держав розрізняються чотири основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, романо-германська, іберійська і система рад [4, 335].

Відповідно до англосаксонської системи для вирішення питань в адміністративно-територіальних одиницях (графствах в Англії й Уельсу [5, 363], областях і округах у Шотландії, графствах, округах, тауншипах у США, Австралії, Канаді) населенням обирається рада (правління), звичайно на два — чотири роки. До її складу входять три — сім членів, у великих містах — 35—50 членів. Поряд з радою (правлінням) населення безпосередньо обирає деяких посадових осіб — шерифа (у США це в основному начальник поліції), агторнея, що є представником даної адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається тільки у великих адміністративно-територіальних одиницях — графствах), скарбника та інших.

Органу загальної компетенції, аналогічного виконавчому комітетові ради, в країнах тоталітарного соціалізму, не створюється. У США місцевою управлінською діяльністю займаються обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено, у Великобританії — галу-

зеві постійні комісії (комітети), створені із членів ради, — комітети з будівництва, по місцевих дорогах і інші. Комітети підбирають службовців, що затверджуються радою, і під керівництвом постійного комітету займаються виконавчою діяльністю, але тільки в рамках компетенції місцевого самоврядування. У містах, як правило, діють хартії самоврядування (деякі з них подаровані монархами сторіччя назад), відповідно до яких обираються ради і мери. Мери обираються або безпосередньо громадянами, або радами. У першому випадку це «сильний» мер, що одержав свою посаду безпосередньо від виборців і нерідко він, навіть, володіє правом вето стосовно рішень ради, у другому — «слабкий», багато в чому залежний від ради, яка його обрала. У деяких містах рада наймає на термін (іноді до 12 років) фахівця-менеджера для управління. Він теж називається мером, бургомістром [5, 364].

Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місця для контролю за діями виборних рад. Місцеві ради в межах закону самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції центральних, державних органів. Контроль центру за їхньою діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій (основну частку у фінансуванні місцевих витрат складають, як правило, не місцеві податки і збори, а дотації з державного бюджету), міністерських інспекцій (перевірку роблять уповноважені міністра по справах місцевого самоврядування), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами до органів місцевого самоврядування).

У країнах, що розвиваються — колишніх британських колоніях, незважаючи на вплив англосаксонського права, така система місцевого самоврядування не набула поширення; там створені більш централізовані системи, що сполучають два варіанти формування органів місцевого самоврядування: шляхом виборів та призначення (Індія, Малайзія, Кенія).

Романо — германська (континентальна) система місцевого самоврядування властива Франції, Італії, Польщі, Болгарії, запозичена Туреччиною, Сенегалом, іншими країнами. Вона будується на двох варіантах формування органів місцевого самоврядування: шляхом виборів та призначення. Підставою для застосування того або іншого способу формування місцевих органів (виборності або призначення) звичайно є два моменти: розподіл органів місцевого самоврядування на органи базового рівня та факультативного (асоційованого). Такий розподіл існує відповідно до адміністративно-територіального поділу і визнання або невизнання даної адмініст-

ративно-територіальної одиниці територіальним колективом. У громадах (селищах, містах, об'єднаннях декількох сіл в одну територіальну громаду — базовий рівень) існують тільки виборні органи місцевого самоврядування — рада і сільський, селищний, міський голова (мер) з одним або декількома заступниками. Рада і мер можуть обиратися населенням: окремо голосують за членів ради, окремо — за мера. Мер і його заступники можуть обиратися також радою села, селища або міста, як у Франції. Іноді рада обирає колегіальний орган: у Польщі — правління на чолі з обраним вїтом.

Дещо інші варіанти управління адміністративно-територіальними одиницями регіонального (асоційованого) рівня, тобто на рівні області і району (наприклад, в Україні). Відповідно до першого варіанту в деяких адміністративно-територіальних одиницях обласної або районної ланки, що не розглядаються як територіальні колективи, діють тільки призначені центром чиновники — органи державної влади (губернатори у Фінляндії і Туреччині, управителі областей у Болгарії, воєводи воєводств у Польщі, помічники комісарів або супрефекти в округах Франції — одиницях районного значення). Відповідно до другого варіанту в адміністративно-територіальних одиницях, що розглядаються як територіальні колективи, одночасно діють виборні ради — органи місцевого самоврядування і призначені з центра чиновники, що є представниками президента, уряду, міністра внутрішніх справ (у регіонах і департаментах Франції, в областях Італії, у губерніях Індонезії, у губерніях і районах Таїланду, в областях і районах України та ін.). Ці чиновники за уповноваженням центральних органів влади здійснюють на місцях державну владу, контролюючи законність дій органів місцевого самоврядування. При такому варіанті рада обирає свій виконавчий орган, одноособовий або колегіальний (голову, джунту й ін.), що керує адміністрацією, підлеглою раді. Чиновник — представник держави має свою адміністрацію. У його веденні звичайно знаходяться питання охорони порядку [4, 337].

Раніше, до 80-х років, у деяких країнах Європи представник держави в регіоні контролював доцільність прийнятих радою рішень, у зв'язку з чим уживався термін «адміністративна опіка». Зокрема, до вступу в силу акта органа місцевого самоврядування префект (або комісар, губернатор і ін.) візував кожен такий акт, без чого рішення ради не набирало сили. Тепер цей контроль здійснюється в багатьох країнах тільки з погляду законності прийнятих рішень. Він є не таким жорстким, оскільки, комісари (префекти й

ін.) перевіряють акти рад, але колишнє візування скасоване; заперечити законність актів вони можуть лише в місцевому адміністративному суді. Встановлено і термін для таких заперечень. Разом з тим у деяких країнах Європи діє колишня концепція нагляду (наприклад, у Польщі, де воєвода не тільки скасовує акти ради гміни, але і може розпустити раду) [6, 36-37]. Збереглися колишні порядки в державах Азії, Африки. У ряді країн призначені зверху представники державної влади можуть звернутися до глави держави або до уряду з пропозицією про розпуск обраної ради і проведенні нових виборів у зв'язку із систематичним порушенням радою законодавства або його непрацездатністю.

Іберійська система управління на місцях існує в Бразилії, у багатьох іспаномовних державах Латинської Америки, хоча в самій Іспанії її тепер немає. У ряді країн вона має істотні особливості: у Мексиці вона трохи інша, чим у Нікарагуа, а в Аргентині зовсім не схожа на систему, що існує в Колумбії; у деяких країнах ця система близька до охарактеризованої вище романо-германської, хоча в країнах Латинської Америки роль представників центру завжди значніша в силу широких повноважень президента. Крім того, у багатьох країнах Латинської Америки маються великі земельні латифундії і панування місцевих землевласників накладає істотний відбиток на систему управління [4, 338].

При іберійській системі місцевого самоврядування і управління населення адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі громад, муніципій) обирає рада і головна посадова особа даної адміністративної одиниці (алькальда, регідора, префекта, мера), іноді обирається колегія посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою. Алькальд (префект і т.п.) одночасно є головою ради, його виконавчим органом і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник у даній адміністративно-територіальній одиниці. Він має право контролю за діяльністю ради. Словом, алькальд зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва і має велику владу. Правда, опіка майже не застосовується: алькальдові як голові ради надаються широкі можливості не приймати в раді рішення, що він же буде змушений пізніше відхилити.

Система рад принципово відрізняється від розглянутих вище. Вона застосовується в країнах тоталітарного соціалізму. Рада розглядається як орган державної влади й у свою чергу обирає інший державний орган — виконавчий комітет — колегіальний орган державного управлін-

ня в даній адміністративно-територіальній одиниці. Члени виконкому є керівниками відділів і управлінь і за допомогою підлеглих їм державних службовців керують окремими сферами місцевого життя (утворенням, охороною здоров'я, торгівлею, місцевою промисловістю і т.д.).

Така система створюється у всіх адміністративно-територіальних одиницях. Лише в дрібних населених пунктах рада може обрати не виконком, а голову і секретаря ради, що і відають виконавчою діяльністю. Іноді поряд з виконавчим комітетом рада обирає постійний комітет, що між сесіями ради здійснює його повноваження (у Китаєві це постійний комітет місцевих зборів народних представників). Чиновники для контролю за діяльністю рад зверху не призначаються, але ради як органи державної влади підлегли по вертикалі вищестоящим представницьким органам. Ради можуть вирішувати не тільки місцеві, але і загальнодержавні питання. При керівній ролі комуністичної партії діяльність рад практично направляється її місцевими органами й організаціями.

Особливі форми місцевого управління існують в умовах військових режимів. В адміністративно-територіальні одиниці, особливо великі, призначаються військові губернатори і коменданти, що у свою чергу призначають офіцерів у нижчестоящі адміністративно-територіальні одиниці. Призначені посадові особи здійснюють керування на основі єдиноначальності з застосуванням методів військового регулювання.

При будь-якому розвитку демократії місцеве самоврядування як влада колективу частини території держави знаходиться під контролем державної влади, що представляє суспільство в цілому. Як відзначалося, цей контроль здійснюється з боку центральних органів і уповноважених державної влади на місцях. Він має різні форми: інспекції і «ради» з боку міністерств, видання відповідних міністерських циркулярів, призупинення і скасування актів органів місцевого самоврядування (у випадку протиріччя закон, і звичайно тільки за рішенням суду), накладення стягнень на муніципальних службовців, відставка мера і т.д. Прийнято розрізняти власний контроль (перевірку представниками держави, судами законності актів місцевого самоврядування) і адміністративне втручання (агенги центра затверджують або не затверджують муніципальних службовців на ключові посади, наприклад на посаду начальника муніципальної поліції, припиняють діяльність ради, відстороняють мера від посади). Існує твердий фінансовий контроль, особливо по дотаціях центра; застосовується судова відповідальність муніципа-

льних органів по позовах міністерств. На місцях створюються місцеві відділення міністерств, частина з них може бути навіть підлегла в деяких відносинах муніципальним органам, але на ділі тиск міністерств набагато сильніший. Часто центральні органи створюють на місцях так звані публічні корпорації, яким передається обслуговування визначених сфер (транспорт, водопостачання, енергія й ін.), що обмежує роль місцевого самоврядування. Цей же результат має створення спеціальних округів — шкільних, по охороні здоров'я, екологічних і ін. Проте місцеві органи самоврядування володіють у демократичних країнах значними повноваженнями й обмеження їхніх повноважень в одному відношенні звичайно компенсується розширенням в іншому.

Отже, аналізуючи місцеве самоврядування та управління в зарубіжних країнах, можна зробити наступні висновки. В більшості зарубіжних країн чітко розмежовані поняття місцевого самоврядування та управління, оскільки практично в кожній державі світу паралельно із органами місцевого самоврядування функціонують відповідні органи державної влади. Така організація влади на місцях впливає із самого поняття управління, яке передбачає, що управління є насамперед організуючою діяльністю держави, основною ознакою якої є — влада [2, 922]. Система місцевого самоврядування а управління в державі залежить від належності даної держави до відповідної системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонської, романо-германської, іберійської чи системи рад.

Варто зазначити, що місцеві територіальні одиниці є підрозділами унітарних держав або ж суб'єктів федерації, а також інших регіонів, які

наділені територіальною автономією, а відтак, тісно пов'язані із державою.

Для реформування місцевого самоврядування та управління в Україні, необхідно чітко визначити пріоритети функціонування держави та місцевого самоврядування, непорушуючи основні принципи місцевого самоврядування закріплені в чинних міжнародних актах, які ратифіковані Україною та Конституції України.

Література

1. 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, 2005. — (Серія "Інновац. освіт. технології у муніципал. праві"). — Ч. 1 / О.В. Батанов, В.М. Кампо. — 2005. — 148 с.
2. Великий енциклопедичний словник юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2007. — 992 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл и отв. ред. Б.А. Страшун. — 4 — е изд., обновл. и дораб. — М.: Норма, 2005. — 896 с.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2000. — 600 с.
5. Акт о месном самоуправлении 1999 г. (Великобритания) (извлечения) / Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія : Навч. Посіб. / Упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. — К.: Хрінком Інтер, 2007. — 384 с.
6. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 г. // Konstytucja RP i inne teksty prawne. — 2 wydanie. — Wyd. C.H. Beck, 1999. — 1-54 S.

Н.С. Наулік

Местное самоуправление и управление в зарубежных странах.

В данной статье проанализировано понятие и опыт правового регулирования местного самоуправления и управления в зарубежных странах. Автором особое внимание уделено организации разделения в зарубежных странах местного самоуправления и управления административно-территориальными единицами.

N.S. Naulik

The local self-government and government in the foreign countries.

In this article a notion and experience of the legal adjusting of the local self-government and government in foreign countries is analyzed. Author concentrated attention on organization of differentiating in the foreign countries between the local self-government and government by administrative — territorial units.