

Філонов О.В.,

д.ю.н., доцент, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, Маріупольський державний університет

ОСНОВНІ СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ В СУЧАСНОМУ СВІТІ: ЇХ ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ СТОРОНИ

У статті розглядається формування органів місцевої публічної влади, зв'язок понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування», головні моделі публічної влади на місцях, які склалися у сучасному світі, позитивні та негативні моменти у діяльності органів місцевої влади.

Ключові слова: публічна влада, організація, управління, самоврядування, модель.

В статье рассматривается формирование органов местной публичной власти, связь понятий «местное управление» и «местное самоуправление», главные модели публичной власти на местах, которые сложились в современном мире, положительные и отрицательные моменты в деятельности органов местной власти.

Ключевые слова: публичная власть, организация, управление, самоуправление, модель

Ключевые слова: публичная власть, организация, управление, самоуправление, модель.

In the article, forming of organs of public local-authority, connection of concepts «local government» and «local self-government», main models of public power, is examined on places which was folded in the modern world, positive and negative moments in activity of organs of local-authority.

Keywords: public power, organization, management, self-government, model

Постановка проблеми. Питання побудови та організації публічної влади на місцевому рівні є одним з ключових питань державного будівництва у сучасному світі. Їх вирішення та законодавче закріплення може дозволити оптимізувати перерозподіл управлінських повноважень між центром держави та регіонами, забезпечити баланс інтересів між центром та регіонами держави. При цьому, у найбільш

розвинутих державах світу діяльність щодо створення системи організації публічної влади на місцях проводиться кілька десятиріч. Така система отримала законодавче закріплення на конституційно-правовому рівні. Крім того, створення ефективної системи організації місцевого управління та самоуправління є одним з елементів побудови громадянського суспільства та правової держави. Все це є

актуальним для сучасної України, яка намагається привести усі сфери державного управління у відповідність з європейськими та світовими стандартами, привести діяльність власних центральних та місцевих органів влади до моделей, які були опробувані у світі та продемонстрували свою доцільність у плані реалізації державної політики у сфері промисловості, фінансів, засвоєння ресурсів, культури і т. ін. Проте, окремі форми та методи реалізації взаємовідносин між центром держави та регіонами мають не тільки позитивні риси, а й певні недоліки. Це робить актуальним науковий аналіз нормативно-правового регулювання основних систем організації публічної влади на місцях в сучасному світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми становлення, розвитку та законодавчого закріплення діяльності інститутів місцевої влади буди предметом уваги праць вітчизняних та закордонних вчених-правознавців, серед яких В. Б. Авер'янов, С. А. Авак'ян, Г. В. Атаманчук, М. А. Баймуратов, В. Д. Бакуменко, Г. В. Барабашев, С. О. Біла, О. Ю. Бобровькова, В. А. Григор'єв, П. М. Любченко, О. Ю. Оболенський, С. С. Олексієв, Г. В. Чапал, В. Є. Чиркин, В. І. Фадєєв, В. М. Шаповал, Є. С. Шугрін, В. А. Ясюнас та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання), виділення

невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Метою статті є здійснити спробу наукового аналізу головних моделей організації та діяльності публічної влади на місцевому рівні. Для вирішення цієї мети ставляться завдання дослідити генезу органів місцевої публічної влади, з'ясувати співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування», охарактеризувати головні моделі публічної влади на місцях, які склалися у сучасному світі, простежити позитивні та негативні моменти у діяльності органів місцевої влади.

Виклад методик дослідження. Для досягнення зазначеної мети застосовувалися структурно-функціональний метод, метод дедукції і індукції, особливу увагу було приділено використанню історико-правового метода.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів із статистичною обробкою даних. Створення та діяльність системи місцевого управління є важливим елементом організації нормальної життєдіяльності суспільства. В науковій літературі перші риси такої системи прийнято бачити у взаємовідносинах між територіальною громадою та вождем, яка існувала за часів первісного ладу. Але витoki місцевого управління та самоврядування можна бачити у античних полісах (Стародавні

Афіни, Мілет, давньогрецькі колонії Північного Причорномор'я). Ці традиції були сприйняті країнами середньовічної Європи під час створення комунального управління [1, с. 62-65]. Проте, на нашу думку, місцеве управління та самоуправління давніх часів не призвело до формування інтегративної вертикалі влади, яка б забезпечувала оптимальний баланс інтересів держави та окремих її частин. Надмірна централізація влади у Стародавньому Римі, насамперед, за часів імперії, також не сприяла розвитку місцевого управління. У той самий час, підкреслимо, що з епохи середньовіччя бере витоки таке позитивне державно-правове явище, як самоуправління міст, відоме, як Магдебурзьке право.

У сучасному світі правову основу місцевого управління та самоврядування у більшості держав складають конституційні положення, профільні закони, які закріплюють правовий стан органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях, а також норми поточного законодавства. Насамперед, практично в усіх національних конституціях зафіксований принцип, згідно з яким система органів місцевого управління та самоврядування будується на основі та у відповідності до системи адміністративно-територіального поділу певної держави [2; 4]. Так, подібний підхід характерний для конституцій таких країн, як Іспанія (ст. 137), Італія (ст. 114, 115, 116),

Португалія (ст. 237, 238), багатьох постсоціалістичних країн, у яких на найвищому правовому рівні закріплені структура, основи компетенції та діяльності місцевих органів влади, їх місце у державному механізмі [3].

Отже, практично кожна сучасна країна потребує організації владного механізму, який охоплює реалізацію на практиці державної політики на місцевому рівні. Фактично, така система не складається лише у карликових державах, таких як місто-держава Ватикан або Науру. В той самий час створилося кілька систем управління, які ґрунтуються на різних підходах певних держав до взаємовідносин між центральною владою, адміністративно-територіальними одиницями країни, громадами. Ці моделі сформувалися на базі історичних традицій, які існують у різних країнах. Але, існування кількох моделей місцевого управління, насамперед, потребує розмежування термінів «міське управління (управління на місцевому рівні)» та «міське самоврядування». Так, міське управління – це державна управлінська діяльність в місцевій територіальній одиниці, яка реалізується центральною владою або адміністрацією територіального рівня управління, яка за рангом вище, ніж дана одиниця. Міське самоврядування – це організована діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці – територіального колективу (місцевої громади) і його виборних органів з управління його справами [4, с. 7-8].

Концептуальні засади певної моделі місцевого управління формуються на базі двох головних теорій, які визначають місце та роль місцевих органів публічної влади у державному механізмі. Так, «суспільна теорія» проголошує, що сутність самоврядування у наданні місцевим громадам у межах закону самостійно вирішувати питання місцевого значення. З іншого боку, «державна теорія», визначає самоврядування як службу місцевого суспільства державним інтересам [5, с. 28].

На цьому ґрунті склалися головні моделі взаємовідносин центральної влади та місцевих органів. Головним критерієм, за яким розрізняються ці моделі, на нашу думку є те, у який спосіб центральна влада впливає на діяльність адміністративно-територіальних одиниць та місцевих громад. Отже, існують англосаксонська, романо-германська, іберійська та соціалістична моделі.

Англосаксонська система існує у Великій Британії та у низці країн, які у минулому були політично пов'язані з нею (США, Австралія, Нова Зеландія, Індія і т. п.). Насамперед, підкреслимо, що у самій Англії офіційно підтримується громадська теорія місцевого управління та самоуправління. Це на практиці призвело до суттєвого обмеження втручання держави у місцеві справи. Держава може впливати на громади та коригувати прийняті місцевими виборними органами рішення лише через суд та

за допомогою кредитно-фінансових механізмів. Але, поряд з самоврядуванням здійснюється активне державне управління місцевими територіями, оскільки у адміністративних одиницях існують органи центральних міністерств.

Для англосаксонської системи також важливими є стосунки між виборним представницьким органом та мером. Так, у Сполучених Штатах кожен суб'єкт федерації самостійно визначає систему, структуру, повноваження місцевих органів, оскільки згідно до десятої поправки до Конституції США ці питання не можуть бути віднесені до компетенції федеральної влади країни. При цьому муніципалітети приймають так звані хартії самоврядування. Базовою одиницею місцевого управління є міські зони, у яких мешкає більшість населення США [6, с. 123]. Але у ряді міст Сполучених Штатів впроваджена так звана модель слабкого мера та сильної ради, порівняно велика кількість міст дотримується концепції сильного мера та слабкої ради.

Отже, можливо зазначити, що у більшості країн англосаксонського світу існують тривалі традиції місцевого самоврядування та судового захисту інтересів місцевих громад. Часто на посади мерів обираються професіональні управлінці (менеджери), які мають чітку та обґрунтовану концепцію розвитку певної території та реалізації державної політики. Але, у той самий час така система, на наш погляд має й недоліки, які

полягають у відсутності єдності управлінської діяльності у межах держави в цілому. За умови посилення міграції до англосаксонських держав мешканців країн, де відсутні усталені демократичні традиції, це може завдавати шкоди ефективності прийняттю управлінських рішень.

У межах романо-германської моделі організації місцевого самоврядування перевага віддається адміністративному способу впливу на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Це відбувається за допомогою призначення посадових осіб на керівні місцеві посади з центру. Ця система дозволяє забезпечити єдність державного управління, проте суттєвим її недоліком є, на нашу думку, складнощі з врахуванням усього спектру інтересів окремих регіонів певної держави. Крім того, у порівнянні з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування та управління у межах романо-германської існує певна обмеженість органів місцевої влади у прийнятті суспільно-політичних рішень.

Необхідність застосування переваг зазначених систем організації місцевої влади обумовила формування ще однієї моделі – так званої іберійської, яку ще іноді звать гібридною системою. Переважно ця модель діє у державах латинської Америки, які враховують досвід країн континентальної Європи та Сполучених Штатів. За своєю суттю ця модель означає застосування як суто адміністративного методу впливу на

прийняття управлінських рішень, так і використання судових та фінансових способів. На практиці це означає використання методів адміністративного впливу та можливість скасування рішень місцевого самоврядування за позовом до суду, який вчинено центральними органами держави. При цьому переваги жодному з зазначених методів не віддається. Формування гібридних моделей згодом вийшло за межі латиноамериканського регіону світу, до такої моделі вдаються деякі країни Європи та Азії, наприклад, Австрія та Японія.

Соціалістичну модель організації місцевого управління у сучасних умовах не можна, на наш погляд, вважати оптимальною, оскільки соціалістична держава визнає право місцевих громад лише формально. За своєю суттю, місцеві органи влади та самоврядування визнаються елементами державної системи, які жорстким чином підпорядковані центральній владі певної соціалістичної країни. Інакше кажучи, повноваження з прийняття рішень знаходяться у органів місцевої влади лише з формальної точки зору, а фактично вони належать територіальним підрозділам правлячої партії (блоку партій).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, можна констатувати, що державно-правовий інститут місцевого управління є явищем, яке

сформувалося в стародавні часи, воно призвело до появи таких важливих елементів демократичного суспільства, як фіксація колективних прав місцевих громад, самоуправління у містах, місцеве самоврядування. До теперішнього часу у державах світу існує тісна взаємодія місцевого самоврядування та місцевого управління. При цьому моделі організації публічної влади на місцевому рівні великою мірою залежать від методів, за допомогою яких центральна влада певної держави може здійснювати вплив на прийняття рішень у регіонах та громадах. Кожна з таких моделей

формувалася на основі історичних, культурних, правових та управлінських традицій певної держави, проте, ці системи мають як переваги так і недоліки, що призвело до складання різного виду гібридних систем. Ми вважаємо, що на тенденції розвитку публічної влади на місцях подалі будуть здійснювати вплив глобалізаційні процеси (включання держав до світових та регіональних економічних, політичних, безпекових і т. ін. структур), транскордонне співробітництво держав світу. Все це може буде напрямами подальших розвідок у цьому напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. Институты самоуправления : историко-правовое исследование. – М. : Наука, 1995. – 304 с.
2. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні. – Автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. / Калиновський Б. В.; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 23 с.
3. Конституции зарубежных государств. / Сост. В. В. Маклаков. – М.: БЕК, 1999. – 584 с.
4. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). / За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В. Б. Авер'янова. – К. : Б/в, 1999. – 236 с.
5. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 292 с.
6. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество : Пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. – М. : Арена, 1993. – 320 с.