

Л. С. Гулак
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права та психології Національного університету
“Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук

ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

© Гулак Л. С., 2014

Розглянуто багаторівневі системи державного управління, які характерні для сучасних демократичних держав. Запорукою нормального функціонування цих складних систем є правильне вирішення проблеми відносин між рівнями влади в будь-якій державі. На перший погляд видається, що дана проблема пов'язана із вирішенням питань про розподіл повноважень, відповідальності й її діяльності різних владних структур. Водночас неодмінним принципом формування компетенції кожного рівня влади (від загальнодержавної до місцевої) є найбільша ефективність виконання певних функцій і завдань на відповідному рівні управління територіальними справами.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципалітет, принцип субсидіарності, місцеве управління, державне управління.

Л. С. Гулак

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Рассмотрено многоуровневые системы государственного управления, какие характерные для современных демократических государств. Залогом нормального функционирования этих сложных систем является правильное решение проблемы отношений между уровнями власти в любом государстве. На первый взгляд выдается, что данная проблема связана с решением вопросов о распределении полномочий, ответственности и деятельности разных властных структур. В то же время неперемным принципом формирования компетенции каждого уровня власти (от общегосударственной к местной) является наибольшая эффективность выполнения определенных функций и заданий на соответствующем уровне управления территориальными делами.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, принцип субсидиарности, местное управление, государственное управление.

L. Gulak

FEATURES OF MUNICIPAL MANAGEMENT ARE IN FOREIGN COUNTRIES

The multilevel systems of state administration are examined in the article, what characteristic for the modern democratic states. The mortgage of the normal functioning of these difficult systems is a correct decision of problem of relations between the levels of power in any state. Given out on the face of it, that this problem is related to the decision of questions about distribution of plenary powers, responsibility and activity of different imperious structures. At the same time necessary principle of forming of competense of every level of

power (from national to local) is most efficiency of implementation of certain functions and tasks at corresponding level of territorial administrative department.

Key words: local self-government, municipality, principle of subsidiarity, local government, state administration.

Постановка проблеми. Як відомо, управління на місцях здійснюють органи місцевого управління, а також спеціальні органи, які представляють центральні органи державної влади. У сучасних демократичних державах світу місцевим (або муніципальним) управлінням називається, передусім, управління справами місцевого значення. Питання ж місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальних громад, віднесені до таких конституціями та іншими конституційними актами сучасних демократичних держав. Щоправда, все багатство місцевих справ переважно зведене до надання територіальними громадами адміністративних послуг населенню. При тому цей та інші процеси вирішення місцевих справ виконують виборні органи, які мають повноваження представляти населення тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці, а також їхній адміністративний апарат.

Метою дослідження є знайти оптимальне співвідношення між регіональним державним управлінням і місцевим самоврядуванням, яке у різних країнах досягається різними методами, але завжди з додержанням історичних, національних і географічних особливостей. При цьому сама структура адміністративно-територіального поділу країн континентальної Європи і нашої держави ґрунтується на принциповому положенні про те, що місцеве самоврядування є невід’ємною частиною єдиного державного устрою країни.

Стан дослідження. У науковій літературі увагу окресленій проблемі, більшою чи меншою мірою приділено у працях В. Б. Авер’янова, Г. В. Атаманчука, М. Й. Байтіна, І. Л. Бачило, І. П. Бутка, П. Ф. Гураля, І. М. Жаровської, М. М. Кобилецького, М. І. Корнієнка, Б. П. Курашвілі, В. В. Копейчикова, Б. М. Лазарева, А. І. Лук’янова, В. М. Марчука, В. Ф. Погорілка, М. Ф. Селівона, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, М. В. Чернооголовкіна та інших дослідників.

Виклад основних положень. Слово “муніципалітет” походить від латинського “municipium”. Так в епоху римської рабовласницької республіки (III–I ст. до н. е.) називалися італійські міста, які користувалися правами самоврядування. У той час склад управлінців муніципалітету щорічно обирало міське або сільське населення, яке мало права римських громадян, для здійснення деяких функцій місцевого самоврядування на безоплатній основі, оскільки кожен громадянин вважав за честь служити інтересам республіки (це слово перекладається як “загальна справа”, що відповідає дійсності, але тільки для вільних заможних верств населення Давнього Риму).

Оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах світу знаходиться методами спроб та помилок [1, с. 21]. Проте завжди позитивний результат цього доволі тривалого і постійного пошуку можна отримати лише за умови посилення на історичні, національні та географічні особливості певної країни. При цьому сама структура адміністративно-територіального поділу різних країн світу, передусім, країн континентальної Європи, чий досвід вирішення місцевих проблем дуже важливий для вирішення подібних вітчизняних проблем, вказує на те, що місцеве самоврядування є невід’ємною частиною єдиного державного устрою будь-якої демократичної країни [2, с. 278–279].

Саме місцеве самоврядування в країнах Європейського співтовариства та американського континенту набуло сучасного демократичного характеру лише після закінчення Другої світової війни. При цьому протягом останніх десятиліть на тлі процесу загальноєвропейської інтеграції практично у всіх європейських державах виявилася тенденція до істотного збільшення значення місцевого самоврядування. Сучасні урядовці незалежно від державного устрою своїх країн (і федеративного, і унітарного) намагаються активно використовувати місцеві органи влади в процесі розвитку загальнодержавної системи управління. Така буденна політика була зумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності [3, с. 46; 220, с. 2–10]. Саме цей принцип був покладений в основу побудови Європейського Союзу.

У преамбулі до Маастрихтського договору вказано: “Цей договір знаменує новий етап у процесі створення ще більш тісного союзу між народами Європи, у якому рішення приймаються на якомога близькому до громадян рівні”. Саме у такій площині і слід розглядати місцеве самоврядування та його значення під час вирішення різних справ сучасної демократичної держави.

Застосування принципу субсидіарності в правових і адміністративних системах більшості держав, що входять до європейської спільноти, свідчить про його універсальний характер, незважаючи на форму територіального устрою (федеративну або ж унітарну). Тому можна стверджувати про перспективність його використання в тих сучасних країнах, де йдеться про неодмінне вдосконалення організаційних і правових засад державного управління. Принцип субсидіарності повною мірою був відображений у тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування, яку було прийнято в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. [4].

Під місцевим самоврядуванням творці цього нормативного акту, обов’язкового для виконання й нашою країною, розуміють право й реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і здійснювати деякі управлінські функції у межах відповідного територіального колективу. Саме тому самоврядування визнається найважливішою ознакою демократичної держави [5, с. 94]. Водночас на ці місцеві органи покладено обов’язок здійснювати таку діяльність з неодмінним дотриманням закону, під власну відповідальність і лише в інтересах місцевого населення.

Принцип субсидіарності має на увазі гнучкіший підхід до проблем управління територіями, що надає більші можливості для забезпечення участі місцевої й регіональної влади під час визначення обсягу їхніх повноважень. Для забезпечення ефективної роботи багаторівневої структури, побудованої на принципі субсидіарності, у систему управління суспільними справами слід включити певні гарантії щодо дотримання справедливого балансу між делегованими й власними повноваженнями, делегованими повноваженнями й ресурсами, що необхідні для їхнього здійснення [3, с. 45].

У сучасному світі наявне поширення багаторівневих систем державного управління. Основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі є питання про розподіл повноважень, відповідальності й гарантії їхньої діяльності. Водночас принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій і завдань [6].

Міське управління творці права сучасних демократичних держав розглядають в якості відносно децентралізованої форми державного управління справами суспільства. Головними ознаками органів такого управління є їхня виборність і відносна самостійність під час здійснення владно-управлінських процедур [7, с. 22–24].

У деяких країнах, особливо у тих, котрі відомі як англосаксонські, а також у державах Латинської Америки, широко використовується термін “муніципальне управління”, але під ним розуміють лише управління міськими справами, переважно – у мегаполісах [8, с. 293]. До того слід додати, що у суто наукових дослідженнях із вказаної проблеми термін муніципальне доволі звично застосовується й відносно сукупності інших методів управління справами місцевого значення. Причому, маються на увазі такі справи, як створення власного виконавчого апарату, розвиток матеріальної бази місцевого самоврядування у вигляді муніципальної власності, реалізація права встановлювати й стягувати місцеві податки і видавати нормативні акти, які стосуються лише певного територіального колективу.

Муніципальна політика сучасних провідних держав знаходить висвітлення в теоріях місцевого управління, які набули поширення в державознавстві. Особливо помітний вплив на практику управління таких теорій, які наполягають на обов’язковому всебічному підпорядкуванні муніципалітетів державній адміністрації, що підриває фундаментальні підвалини місцевого самоврядування. Представники цього напряму правової думки відстоюють концепцію дуалізму місцевого управління. Вторгнення центральної адміністрації в міське життя вони пояснюють тим, що низка місцевих справ (наприклад, освіта, дорожнє будівництво, постачання води й електрики) набули загальнодержавного значення. З їхнього погляду, муніципалітет, у разі здійснення відповідних управлінських функцій, має виходити за межі місцевих інтересів, і тому він повинен діяти як інструмент державної адміністрації. Але як же за таких умов муніципалітети зберігають здатність цілком самостійно вирішувати звичайні місцеві справи? Відповідь на таке питання теорія дуалізму не надає.

Аналіз основних підходів авторів теорії дуалізму муніципального управління переконує у тому, що вона відповідає інтересам керманічів політичної влади країн Заходу [9]. Така теорія необхідна їм для обґрунтування причин протизаконного втручання бюрократичного апарату центрального державного управління в муніципальні справи. І причина ця, на їхню думку, дуже проста: необхідно забезпечити однакові й доволі високі стандарти в управлінні галузями суспільного життя, що набули загальнодержавного значення, з чим можуть впоратися лише державні службовці центральних органів влади. Тому-то у сучасному світі більшість істотних управлінських рішень приймає центр. Що ж стосується місцевих представницьких органів, то на них покладено лише обов'язок беззастережно виконувати розпорядження представників органів центрального державного управління. Як наслідок такого підходу щодо вирішення місцевих проблем у сучасних західних демократіях може бути лише один – місцеві представницькі органи мають перетворитися на придаток загальнодержавної адміністрації.

Певного впливу у зарубіжній науці державного управління набула концепція розвитку такого муніципального управління, яке властиве лише “державі загального добробуту”. Відповідно до її змісту, європейські муніципалітети оголошуються інструментами соціального обслуговування, які призначені для того, щоб забезпечити охорону інтересів усіх класів і верств суспільства однаковою мірою [10, с. 121]. Однак державна влада проводить лінію на підтримку й розвиток, переважно, тих муніципальних служб, що відповідають інтересам великих приватних власників, які займаються розвитком підприємництва.

Висновки. Розглянувши це питання, можемо дійти висновку, що у багатьох країнах розповсюджена концепція позаполітичного місцевого управління, представники якої проголошують принцип, відповідно до якого муніципалітети повинні не втручатися у політику й виступати в якості службового апарату, якому належить тільки робити суспільству певні послуги. Концепція “муніципалітети – поза політикою” є ідеологічним обґрунтуванням заборони страйків муніципальних службовців в, здавалося б, демократичних зарубіжних державах. До того ж у діяльність муніципалітетів вносять порядки, які властиві приватним корпораціям. Заклик тримати муніципалітети поза політикою потрібний політичній владі західних демократій для того, щоб зробити місцеве управління слухняним інструментом проведення урядової політики. Між тим справжнє місцеве самоврядування в розвинутих зарубіжних країнах – це феномен, вивчення якого заслуговує на всебічну увагу. Однак вирішити проблеми місцевого самоврядування можна лише в тому випадку, якщо вдасться повною мірою встановити зв'язок зазначеного феномена з адміністративно-територіальною організацією різних держав світу.

1. Ковальчук Я. П. *Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу* / Я. Ковальчук // *Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні*. – К.: Агентство “Україна”, 2001. – С. 21. 2. Баїтаник В. В. *Оптимізація системи місцевого самоврядування України у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління* / В. Баїтаник, В. Лукашкова // *Вісник НАДУ*. – 2003. – № 2. – С. 278–279. 3. Жакке Ж.-П. *Конституционное право и политические институты : учебное пособие* / Жан-Поль Жакке; [пер. с франц.]. – М.: Юрист, 2002. – 365 с. 4. *Основы Европейской Хартии местного самоуправления: [методическое пособие]*. – М.: МГУ, 1999. – 453 с. 5. Корнієнко М. І. *Місьцеве самоврядування* / Микола Іванович Корнієнко. – К.: Демос, 1997. – С. 94. 6. Гладкий Ю. Н. *Основы региональной политики: учебник* / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998. – 659 с. 7. *Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование : [научно-аналит. обзор]* / РАН. Ин-т науч. информации по обществ. наукам. – М., 1994. – 90 с.; Черкасов А. И. *Сравнительное местное управление: теория и практика* / Александр Игоревич Черкасов; Ин-т госуд-ва и права Рос. АН. – М.: Форум-Инфра-М, 1998. – 158 с. 8. *Конституционное право зарубежных стран* / отв. ред. М. В. Баглай. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – С. 293. 9. Райт Г. *Державне управління* / Глен Райт. – К.: Основи, 1994. – 188 с. 10. Дукачева Е. Г. *Муниципальное управление: имущественный комплекс территории: [учебно-методическое пособие]* / Е. и Г. Дукачева. – М., 2002. – С. 121.