

УДК 342.25

Т. В. Стешенко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;
Ю. О. Луніна, студентка Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Основні моделі організації місцевого самоврядування

Сучасні муніципальні системи зарубіжних країн, що склалися під впливом різноманітних чинників внутрішньодержавного та міжнародного характеру на підставі багатовікового історичного досвіду функціонування інституту місцевого самоврядування, являють собою досить широкий спектр організаційних моделей. Впорядкування його ставить питання про типологізацію муніципальних систем. Підходи щодо визначення критеріїв останньої в багатьох випадках є суб'єктивною справою дослідника і обумовлюються метою та завданнями наукового дослідження¹.

Проблематика питань місцевого самоврядування сьогодні активно досліджується в межах юридичних, економічних, по-

¹ Карлов О. О. Формування інституту місцевого самоврядування / О. О. Карлов. – К. : Вища шк., 1993. – С. 15-16; Ярмиш О. Н. До питання про типи місцевого самоврядування / О. Н. Ярмиш, О. М. Головка // Вісн. Запорізь. юрид. ін-ту. – 1999. – № 1 (6). – С. 5; Ткачук А., Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – С. 6.

літологічних наук. Правові аспекти висвітлюються в працях вітчизняних вчених І. І. Бодрової, В. М. Кампо, П. М. Любченка, С. Г. Серьогіної, В. М. Шаповала та ін. Питанням місцевого самоврядування присвячені праці зарубіжних дослідників: В. А. Ачкасова, О. Ю. Рубинської, Р. Вольфович та ін.

Найпоширенішим серед дослідників науково обґрунтованим та таким, що базується на комплексному підході, є виокремлення чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування — англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей. Основним критерієм типологізації при цьому виступає функціональне взаємовідношення та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління.

Англосаксонська модель (Великобританія, Австралія, Канада, США та ін.) передбачає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях представницьких органів на строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно-територіальних утвореннях до цього органу входять 3–5 осіб, у великих — до 50 осіб. Місцеві представницькі органи формально виступають як функціонуючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим не запроваджується¹. Крім представницького органу населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. У містах представницькими органами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність цієї посадової особи жорстко контролюється представницьким органом, у другому — вона наділяється значно ширшим колом повноважень.

Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях повноважних представників центральної влади. Теоретично провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування у цьому випадку не складно: уряд держави і підпорядковані йому державні органи управління діють на виконання здебільшого загальнонаціональних, політичних завдань (оборона, зовнішні відносини, загальнодержавні фінансові

¹ Государственное право буржуазных и освободившихся стран. — М., 1988. — С. 418.

ресурси, визначення національних пріоритетів), у той час як повсякденні, поточні управлінські функції (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога та захист, забезпечення громадського порядку, утримання автошляхів, житлово-комунальне господарство) передані місцевій владі. Існує певна ізольованість політичних процесів на національному та місцевому рівні. Крім того, урядові органи не вправі прямо контролювати місцеві співтовариства, оскільки останні виступають як повністю автономні колективи, що діють у деяких випадках як рівні з державою суб'єкти. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно опосередкованим шляхом: через центральні міністерства та судові органи.

У зазначеній моделі місцевого самоврядування є як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, місцеві справи повністю передаються у відання населення адміністративно-територіальних одиниць та обраних ним органів та посадових осіб. З другого ж — це забезпечує максимальну децентралізацію в управлінні державою, що ускладнює узгодженість рішень на різних рівнях системи управління та знижує ефективність її функціонування, створюючи підстави для різного роду зловживань. Вибори, що проводяться дуже часто, різко знижують політичну активність громадян. Наприклад, у США у виборах місцевих органів влади зазвичай бере участь не більше чверті виборців.

У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різноманітні форми координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Це — періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних органів виконавчої влади, здійснення фінансового контролю за використанням органами місцевого самоврядування трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, англосаксонська модель місцевого самоврядування еволюціонує у напрямі моделі простої децентралізації з посиленням державного контролю за тими сферами суспільного

життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування.

Друга — континентальна модель — представлена у Франції, Італії, Фінляндії та деяких інших країнах. Вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах) та, з другого — призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчестоящого адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів.

Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. Так, у Франції прийняття у 1982 р. закону «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» заклало правовий базис муніципальної реформи, яка була покликана вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Найважливіше положення закону — скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства. У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної палати рахунків¹.

¹ Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. — 1998. — № 4. — С. 43–48.

Жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим, крім чітко визначених питань: регіон — над департаментом і комуною у сфері освіти і культури; департамент — над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту, сільськогосподарського оснащення¹.

На відміну від країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування в державах, де запроваджена континентальна модель, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у здійсненні влади на загальнонаціональному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату — верхньої палати парламенту, оскільки їх делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій.

Ще одна модель умовно може бути названа іберійською, оскільки вона отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регидори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу.

У розвинутих демократичних країнах відмінності між вказаними моделями не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними — вони базуються на багатьох близьких принципах, основою місцевого управління визнаються представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних та демократичних виборів.

Принциповими відмінностями від вказаних моделей місцевого самоврядування характеризується так звана «радянська» модель. Сьогодні вона становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи

¹ Рубинская О. Ю. Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП / О. Ю. Рубинская. — М., 1987. — С. 29.

соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. Зараз вона тією чи іншою мірою зберігається в деяких країнах (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба).

В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок — всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, у той час як їх виконавчі органи — місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування — вищестоящому органу управління та відповідному представницькому органу. У цілому і представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення у життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території країни. Вони періодично звітують перед вищестоящими органами про свою діяльність.

У цілому світова практика демонструє значну різноманітність організаційних систем місцевого самоврядування. Враховуючи специфіку окремих країн, можна виокремити п'ять основних таких систем. Вони розрізняються за системно-структурною організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб місцевого самоврядування, принципами взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності.

1. «Сильна рада — мер». Ця система характеризується обмеженим характером повноважень мера з координації і контролю за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування. Він, як правило, обирається представницьким органом і виконує представницькі та номінаційні функції. Представницький орган наділяється більшим обсягом повноважень у сфері місцевого управління, вирішення кадрових, господарських і фінансових питань. Поточне управління місцевими справами здійснюється, як правило, через систему галузевих комітетів, які формуються представницьким органом. Усі кадрові призначення мер здійснює лише за погодженням з радою, а ряд ви-

конавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо населенням (казначей, аторней, клерк тощо).

До позитивних рис цієї моделі слід віднести високий ступінь участі членів представницького органу в управлінні, створення організаційних гарантій представництва та врахування в управлінських рішеннях різних точок зору, у тому числі й опозиційних, забезпечення можливості більш повного контролю за діяльністю муніципальних чиновників, близькість до населення відповідної території. Разом з цим така організаційна система вимагає надлишкового залучення представницького органу до вирішення повсякденних, поточних питань управління місцевим господарством, що послаблює як позицію мера у відносинах з представницьким органом, так і здійснення прерогативних функцій представницького органу — представництва інтересів населення відповідної території та визначення основних напрямів муніципальної політики. При цьому відсутня особа, яка б несла персональну відповідальність за стан місцевого господарства, реалізації муніципальних програм. Наслідком цього може стати дроблення місцевого самоврядування та його слабка координація. Практика зарубіжних країн свідчить про те, що ця організаційна система ефективна лише в умовах невеликих територіальних спільнот.

2. «Сильний мер — рада». Для такої організаційної системи характерне обрання глави виконавчого органу місцевого самоврядування — мера — безпосередньо населенням, що значною мірою визначає його позицію у відносинах з представницьким органом. Мер наділений широким колом повноважень з вирішення питань поточного управління місцевими справами, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних службовців, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, а також має право призупинення рішень представницького органу. Він також уповноважується представляти інтереси територіальної спільноти у відносинах з іншими суб'єктами.

До переваг цієї системи слід віднести концентрацію виконавчих функцій в єдиному центрі, встановлення чітких

зв'язків підзвітності та підконтрольності, забезпечення оперативності у прийнятті управлінських рішень. Проте така система несе потенційну небезпеку конфліктів між мером та представницьким органом з питань функціонального розмежування їх діяльності. Вона може бути ефективною у великих територіальних спільнотах.

3. «Рада — керуючий». Ця організаційна система історично виникла як намагання «оздоровлення» місцевого управління, подолання фактів неефективного і недемократичного управління, які особливо виявилися у післявоєнний період. Керуючий як найманий службовець, фахівець у сфері суспільного управління є політично нейтральною фігурою. Він призначається на посаду представницьким органом і ним же може бути звільнений із займаної посади. До функцій керуючого входить координація поточної діяльності муніципальних органів, складання та забезпечення виконання місцевого бюджету тощо. Будучи часто ефективною з точки зору управління, водночас така система позбавляє населення можливості прямо впливати на політику, що реалізується професійним менеджером.

4. «Система комітетів». У цьому випадку міське управління здебільшого здійснюється не представницьким органом, а комітетами, які утворюються з обраних населенням уповноважених (три—сім осіб) і здійснюють керівництво певною сферою або галуззю місцевого господарства. У цій організаційній системі не передбачається обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування, хоча один з уповноважених і наділяється званням мера. Проте він не має реальних повноважень — мер головує на засіданнях ради уповноважених та виконує представницькі функції.

Слід зазначити, що така система має чималі недоліки: вона фактично забезпечує пріоритет політичного лідерства над професійними якостями обраних уповноважених, призводить до дроблення муніципального управління, безконтрольності роботи комітетів та відсутності ефективної взаємодії між комітетами і, як наслідок, дестабілізації процесу управління місцевими справами.

5. «Змішані» системи. Такі системи характеризуються поєднанням елементів двох систем «рада — керуючий» та «сильний мер — рада». Їй властива наявність сильного мера та керуючого, який призначається ним. У цьому випадку наявність спеціаліста — керуючого забезпечує професіоналізм управління. Мер звільняється від поточної управлінської роботи і має можливість зосередитися на вирішенні політичних питань. Виборці, голосуючи за мера, отримують можливість впливати на муніципальну політику, а також висловлюють підтримку муніципальній адміністрації.

Вказана система дозволяє певною мірою нівелювати недоліки інших систем. Проте вона обмежує роль представницьких органів як у визначенні засад і основних напрямів муніципальної політики, так і у безпосередній їх реалізації¹.

Організаційні системи розглянуті досить схематично і відбивають лише їх найбільш загальні риси. Існує велика їх варіативність. Разом з тим у зарубіжних країнах продовжується пошук нових організаційних систем місцевого самоврядування, суттєві особливості спостерігаються щодо порядку формування, структури та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що система місцевого самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем. Тому, зазначає О. І. Черкасов, неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту; ще важче визначити, як вона буде функціонувати в разі перенесення на «грунт» іншої країни. Але при цьому необхідність дослідження міжнародного досвіду не викликає сумніву, оскільки дозволяє здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку².

¹ Вольфович Р. Системы местного самоуправления в зарубежных странах / Р. Вольфович, Г. Грибанова // Местное самоуправление: проблемы и перспективы / под ред. М. Б. Горного. — СПб., 1997. — С. 70-72.

² Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. — М.: Издат. гр. «Форум — Инфра-М», 1998. — С. 10.

Т. В. Стешенко, Ю. О. Лунина

**ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Анализируются актуальные вопросы, связанные со становлением и развитием основных моделей местного самоуправления. Обращается внимание на зарубежное и отечественное законодательство в данной сфере.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, модели организации местного самоуправления, системы местного самоуправления.*

T. V. Steshenko, Ju. O. Lunina

**THE MAIN MODELS OF ORGANIZATION
OF SELF-GOVERNMENT**

The important issues connected with formation and development of main models of self-government are analysed. The author pays attention to foreign and Ukrainian legislation in this sphere.

***Keywords:** self-government, models of organization of self-government, systems of self-government.*