

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**
**GENERAL CHARACTERISTIC OF FOREIGN EXPERIENCE OF THE ACTIVITY
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

Погиба П.П.,

*здобувач кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

У статті здійснений аналіз наукових праць щодо вивчення зарубіжного досвіду діяльності місцевих органів влади. Охарактеризовано різні моделі організації місцевої влади, зокрема: англосаксонська, континентальна, змішана, радянська. Крім того, автором наведена загальна характеристика діяльності місцевих органів влади Польщі, Франції тощо.

Ключові слова: зарубіжний досвід, місцева влада, діяльність, моделі організації місцевої влади.

В статті здійснений аналіз наукових праць по изучению зарубежного опыта деятельности местных органов власти. Охарактеризованы различные модели организации местной власти, в частности: англосаксонская, континентальная, смешанная, советская. Кроме того, автором приведена общая характеристика деятельности местных органов власти Польши и Франции.

Ключевые слова: зарубежный опыт, местная власть, деятельность, модели организации местной власти.

The article presents the analysis of the scientific studies on the international experience of the local authorities. Characterized by different models of local government, in particular: the Anglo-Saxon, Continental, mixed, Soviet. Furthermore, the author gives a general description of the local authorities in Poland and France.

Key words: international experience, the local authority, activity, organization model of local government.

Постановка проблеми. Запровадження правових, демократичних та соціальних принципів розвитку держави, створення дієвого механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина зумовлює потребу у ґрунтовних перетвореннях у всіх напрямках її діяльності, та, зокрема, у напрямку діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Конституція України передбачає існування на місцях двох публічно-владних систем, а саме: органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, які представлені місцевими державними адміністраціями. Відповідно до чинного законодавства діяльність місцевих державних адміністрацій спрямована на забезпечення збалансованого розвитку відповідних територій, вирішення проблем місцевого і загальнодержавного значення, вжиття заходів щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки тощо.

Слід зазначити, що діяльність місцевих державних адміністрацій має важливе значення для регіону, адже саме дані органи публічної адміністрації забезпечують впровадження визначених напрямків державної політики у різних сферах життєдіяльності країни, підготовку

та виконання відповідних бюджетів, здійснення зовнішньоекономічної діяльності та створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, реалізації заходів щодо соціального захисту населення, попередження надзвичайних ситуацій різної генези тощо.

Однак, незважаючи на позитивні тенденції, в діяльності вказаних суб'єктів є певні недоліки, що пов'язані із багатьма чинниками, зокрема: недосконалою нормативно-правовою базою, яка регулює діяльність місцевих державних адміністрацій; дублюванням повноважень; недосконалістю змісту адміністративних процедур у їх діяльності; неналежного рівня організації взаємодії з іншими територіальними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. За таких обставин актуалізується необхідність проведення наукових досліджень у цій сфері, вивчення питань, пов'язаних із удосконаленням діяльності вказаних органів шляхом аналізу досвіду діяльності аналогічних органів влади інших країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичним питанням діяльності органів виконавчої влади в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема діяльності місцевих державних

адміністрації залишається актуальною і в наш час. Вищевказане висловлювання підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики як вітчизняних, так і російських фахівців: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова Ю.О. Тихомирова, О.Н. Ярмиша. Однак аналіз діяльності органів місцевої влади зарубіжних країн проведений не в повному обсязі. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкій адміністративно-правовій проблематики, без комплексного підходу, що, в свою чергу, обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета запропонованої наукової статті. Дослідження спрямоване на проведення аналізу наукової та навчально-методичної літератури щодо вивчення досвіду діяльності місцевих органів влади зарубіжних країн з метою запозичення позитивного досвіду їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Переважна більшість країн світу при реалізації державної політики у різних сферах життєдіяльності держави «спирається» не лише на центральні, а і на систему місцевих органів влади. Діяльність місцевих органів влади як низової адміністративні одиниці, спрямована на вирішення нагальних потреб населення, що мешкає у певній місцевості та здійснення заходів щодо впровадження загальнодержавної політики.

Не вдаючись у детальний аналіз наукової, навчально-методичної, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття «органи місцевої влади», слід зазначити, що ми підтримуємо позицію тих вчених, які під системою місцевих органів влади розуміють саме органи місцевого самоврядування або місцеві державні адміністрації [1, с. 8].

Переходячи до безпосереднього аналізу предмету дослідження, зазначимо, що у другій половині ХХ століття в переважній більшості країн Західної Європи почалась реформа місцевого управління. Дана реформа, перш за все, була спрямована на децентралізацію управління й надання регіонам значних повноважень для вирішення своїх власних проблем. Процес реформування закінчився прийняттям Європейської Хартії місцевого самоврядування у 1985 р., яка ратифікована більшістю європейських країн, а починаючи з 1988 р., підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Ради Європи. Однак дотепер Хартія не підписана, підписана не повністю або не ратифікована такими державами, як: Франція, Бельгія, Нідерланди, Австрія, Данія [2, с. 48].

Проведення реформ місцевого управління зумовили появу декількох моделей організації місцевої влади, а саме:

– *англосаксонська модель.* Сформувалась у Великобританії – на батьківщині класичних муніципальних реформ. Вона діє також і в США, Канаді, Австралії й інших країнах із так званою англосаксонською правовою системою. Для цієї моделі властива відсутність повноважних представників уряду, які опікуються виборними органами на місцях. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, які діють у межах наданих їм повноважень. Англосаксонська модель визначається тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються;

– *континентальна модель.* У більшості країн континентальної Європи, франкомовної Африки, Латинській Америці поширена дана модель, яка основана на послідній «прямого державного управління на місцях» та місцевого самоврядування. Батьківщиною цієї моделі є Франція, тому часто її називають французькою. Для неї властивим є пряме державне управління на місцях в усіх адміністративно-територіальних одиницях;

– *змішана модель.* Дана модель характеризується симбіозом англосаксонської та континентальної моделей, а саме: відсутність прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування центру; відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях; виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування; система місцевих органів влади складається з різних організаційних форм; існує сполучення прямого та непрямого контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (Японія);

– *радянська модель* характеризується як тоталітарна модель управління на місцях (КНР, КНДР, колишній СРСР). Для неї притаманними є такі риси: визначення органів влади на місцях лише як об'єктів впливу з центру, виконавців держзамовлення, визначеного пануючою партією; строго ієрархізована система, від якої вимагається лише сприймати «сигнали» зверху та втілювати їх у життя на місцях; «демократичний централізм», згідно з яким рада є державним органом та є залежною від ради вищого щабля; вертикальна організація державної влади, що «поглинає» місцеве самоврядування; постійний нагляд та підзвітність органів влади на місцях пануючій партії (Комуністичної, Націонал-соціалістичної тощо); відсутність гласності під час діяльності та неможливість контролю діяльності чи будь-якого впливу з боку територіальної громади [3].

Вважаємо за доцільне розглянути досвід діяльності місцевих органів влади континентальної моделі, адже її положення є найбільш характерними для України.

Так, системою місцевої влади у Франції становлять: департамент – очолює префект департаменту (аналог голови обласної державної адміністрації). Основним керівним органом департаменту є Генеральна Рада, що обирається строком на шість років, яку очолює президент. На префектуру, тобто префекта та його апарат, та служби покладено виконання функцій державного управління. До компетенції префектури віднесено реалізацію таких повноважень:

– по-перше, у бюджетній сфері (формування, затвердження, виконання та контроль за виконанням бюджету департаменту);

– по-друге, щодо управління власністю департаменту;

– по-третє, у сфері забезпечення санітарного благополуччя населення;

– по-четверте, у сфері благоустрою (організації діяльності роботи підприємств та служб, що забезпечують надання житлово-комунальних послуг);

– по-п'яте, у соціальній сфері (організація надання соціальної та медичної допомоги);

– по-шосте, у сфері забезпечення громадської безпеки та охорони правопорядку;

– по-сьоме, у сфері екологічної безпеки тощо.

Однак, крім наведених повноважень, у разі потреби на префектуру можуть бути покладені і додаткові (делеговані) повноваження, наприклад, у сфері запобігання та ліквідації негативних наслідків надзвичайної ситуації. Варто зазначити, що значна частина повноважень префектури департаменту спрямована на здійснення контролю-наглядової діяльності у регіоні, а зокрема у соціальній, бюджетній, господарській сферах тощо.

Комуна – це об'єднання громадян, що утворюють на певній території спільноту. Найважливішими атрибутами комун є територіальні межі та чисельність населення. Комуни створені в населених пунктах різної чисельності населення, хоча є певні статусні відмінності комун залежно від кількості мешканців. До загальної компетенції комун як самоврядного колективу віднесено: формування, затвердження та виконання основного та додаткового бюджету комуні; будівництво житла, утримання закладів соціальної сфери, планування території

та регулювання цивільного будівництва; забезпечення умов для нормальної життєдіяльності громадян комуни; управління громадським і приватним майном комуни. Самоуправління комуни очолюють муніципальна рада та мер [4, с. 171-173].

В областях Швеції представником органів центральної виконавчої влади є губернатор, якого призначає і звільняє уряд без встановлення конкретного строку перебування на посаді. Значний обсяг повноважень спрямований на здійснення контролю за різними периферійними службами центральних відомств, поліцейного управління області, представницькими місцевими органами. Аналогічно функціонують префекти в префектурах Греції, губернатори в провінціях Іспанії. У Бельгії нагляд за муніципальними управліннями, зазвичай, здійснює муніципальний секретар, якого представляє центральний уряд. Представники центральної влади на місцях відіграють значну роль і в країнах Латинської Америки [3].

Продовжуючи аналіз предмета дослідження, варто зупинити увагу на організації місцевої влади у Польщі. Зазначимо, що, починаючи з 1990 по 2000 рр., у Польщі проходила реформа місцевої влади. Протягом проведення реформ відбувалися непрості пошуки становлення реального місцевого управління.

Основна мета реформи у даній сфері полягала у децентралізації, тобто передачі повноважень державної адміністрації, у тому числі, її підрозділів, на місця до відання органів місцевого управління. Вважається, що під місцевим управлінням розуміється діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства. У свою чергу, система місцевого управління – це система, в якій реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій) [1, с. 8].

Перед реформою стояло три завдання: по-перше, введення нового територіального поділу; по-друге, перерозподіл відповідно з ним повноважень адміністративних органів; по-третє, створення інститутів громадянського суспільства. У результаті численних дебатів та обговорень під час здійснення адміністративної реформи адміністративно-територіальний устрій Польщі складають гміни, повіти та воеводства [5].

У Республіці Польща відбулась серйозна децентралізація влади, оскільки центральний уряд на гмінному та повітовому рівнях не представлений, а функціонує лише на регіональному рівні (воеводства). Гміна може бути сільською, змішаного типу (сільська-міська), міською, що залежить від кількості мешканців, які проживають

на її території. Гміна є самоврядною у своїх діях, її права захищаються в судовому порядку. Дія законів місцевого самоуправління однакова на всіх типах гмінного рівня. Органами управління гміни є рада гміни, яка складається з радних, що обираються мешканцями громади в кількості (15 до 100 осіб) на термін 4 роки. Виконавчим органом гміни є правління, котре нараховує від 3 до 7 осіб. Його очолює президент (війт або бургомістр), а також його заступник.

Наступним рівнем місцевого самоврядування є повіт, органами якого є рада та правління зі старостою на чолі. Повіт може бути сільським та міським. У більшості випадків, повіти виконують роль, яка є дорівнюючою в об'ємі тих публічних завдань, виконання яких перевищує можливості компетенції рядової гміни. Міськими повітами, містами на праві повіту, є колишні міські гміни, що налічують понад 100 тис. населення, або ж міста, які перестали бути центрами воеводства.

Воеводство на відміну гмін та повітів не надає публічних послуг населенню територій, але регламентує стратегію їх розвитку. У його компетенцію входять: здійснення контролю за дотриманням законів; розвиток та формування національної, громадянської та культурної свідомості населення; розвиток господарської активності; піднесення конкурентноздатності народного господарства воеводства; охорона довкілля та культурного середовища [4, с. 168-170].

Висновок. Таким чином, проведений загальний аналіз досвід діяльності органів місцевої влади в зарубіжних країнах свідчить, що раціональні елементи організації діяльності даних органів влади можуть бути використані в Україні за умови всебічного врахування її політичних та територіальних особливостей. Очевидна необхідність підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади в організації та реалізації державної політики в різних сферах життєдіяльності регіону. Стосовно українських умов це означає не обмеження діяльності органів місцевого самоврядування, а посилення організаційного і контрольного начала місцевих органів виконавчої влади, адже значний обсяг повноважень місцевих органів виконавчої влади у країнах Західної Європи спрямований саме на здійснення контролю (наприклад, як це відбувається у Франції). У зв'язку із викладеним особливого значення набувають дії щодо приведення законодавства до міжнародних стандартів діяльності місцевих органів влади.

Зарубіжний досвід підтверджує, що ефективне здійснення функцій регулювання та контролю можливе лише за умови залучення всього спектра заходів, котрі існують у цій сфері. В Україні, де місцеві органи влади застосовують порівняно вузький набір засобів регулювання, було б корисним комплексно їх застосовувати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: дис... канд. наук з держ. управ.: спец. 25.00.01 / Михайлишин Леся Романівна. – Львів: 2008. – 215 с.
2. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Онупрієнко Алла Миколаївна. – Х.: 2008. – 225 с.
3. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз / Л. Михайлишин // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2008. – № 1. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/L_Mykhaylyshyn.pdf.
4. Шикеринець В. В. Становлення та тенденції розвитку органів місцевого управління в Україні (середина XVII – початок XXI століть): дис... канд. наук з держ. управ.: спец. 25.00.01 / Шикеринець Василь Васильович. – Львів: 2007. – 215 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / В. О. Ріяка (керівник авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.