

ЗМІСТ ТА ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ УПРАВЛІННЯ

У статті автор досліджує організацію та діяльність місцевих органів публічної влади. Проаналізовані наявні системи місцевого управління у різних країнах. Автор акцентує увагу на різниці понять «самоуправління» та «управління».

Ключові слова: публічна влада, управління, місцеві органи публічного управління.

В статье автор исследует организацию и деятельность местных органов публичной власти. Проанализированы существующие системы местного управления в разных странах. Автор акцентирует внимание на разнице понятий «самоуправление» и «управление».

Ключевые слова: публичная власть, управление, местные органы публичного управления.

In this article the author gives an idea of the organization and activities of local public authorities. He analyzes the existing system of local government in different countries. The author pays attention to the difference between the concepts of „self-government” and „management”.

Key words: public administration, governance, local government, local government system.

Вступ. Представники сучасної юридичної науки проявляють гострий інтерес до вивчення публічної влади та різних форм її прояву на місцевому рівні. Об'єктом дослідження вчених-юристів стали відносини, що виникають у процесі організації і діяльності владних суб'єктів самоврядування у міських, сільських та інших територіях.

Постановка проблеми. Теоретичні основи даної теми, насамперед, заклалися дослідниками, що вивчали держави, їх форми та інститути. Серед них: Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо, А. Берсон, Г. Блумер, А. Арон, М. Вебер та ін. Поширення в юридичній науці поглядів на місцеві органи публічної влади збіглося з кризою ліберальних реформ у Росії у другій половині XIX століття, що призвело до них значне число прихильників серед російських вчених. Їх підтримали такі відомі мислителі, як: В.Б. Безобразов [1, с. 8], А.Д. Градовський [2, с. 27-30], В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Н.І. Лазаревський [3, с. 5], А.І. Єлістратов та ін. Лідером російської школи муніципалістів, безумовно, був Г.В. Барабашев. Використовуючи порівняльно-правовий метод, він глибоко проаналізував основні постулати місцевого самоврядування, вважаючи його найважливішим елементом держави [4].

Результати дослідження. Розглядаючи основи організації та діяльності державних органів вищої та середньої ланки, необхідно відзначити, що публічна влада організовується і здійснюється не тільки на загальнодержавному та регіональному рівнях, а й на місцях. Відповідно організація та діяльність влади на місцях регулюється не тільки конституційним правом, яке визначає лише найзагальніші і принципові конституційні основи побудови і функціонування цієї влади. Інші питання цієї області становлять предмет адміністративного, муніципального та ряду інших галузей права.

Якщо характеризувати самоврядування та управління, то управління місцевими справами може здійснюватися як на основі самоврядної діяльності населення адміністративно-територіальних одиниць, так і шляхом вирішення цих справ службовцями державного апарату на місцях.

У той же час, місцеве самоврядування – це публічна влада населення адміністративно-територіальної одиниці, заснована на його самоорганізації до самодіяльності, що володіє адміністративною самостійністю і не входить до системи державної влади. У зв'язку з цим держава та її органи не вправі втручатися у діяльність місцевого самоврядування та його органів, яка здійснюватиметься в межах їх повноважень. У рамках демократичної системи управління зазвичай визнається, що місцеві проблеми краще і ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних представників, а на самих місцях шляхом активізації самодіяльності місцевого населення та недержавних органів.

Таким чином, місцеве самоврядування – це один з проявів сучасної демократичної системи управління, вираз влади народу у своєрідній формі та на відповідному рівні, що забезпечує можливість на основі закону самостійно вирішувати багато питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року потребує, щоб місцеве самоврядування було закріплено у законодавстві або навіть в конституції кожної країни. Хартія наголошує, що місцеве самоврядування означає право та діяльну здатність місцевих органів регулювати та керувати у рамках закону, під власну відповідальність та в інтересах населення значною частиною громадських справ [5].

На відміну від цього місцеве управління – це публічне управління місцевими справами державними органами на місцях. У випадку державного управління місцеві органи публічної влади виступають як територіальні або галузеві структурні підрозділи місцевих органів державної влади, центральних міністерств та відомств. Тут характерним є призначення центральними або іншими вищими державними органами органів державної адміністрації у нижчі територіальні одиниці, через які й здійснюється управління ними. У Франції, наприклад, це префект Республіки – у регіоні, префект – у департаменті, супрефект – в окрузі. Конституція країни (стаття 72) встановлює, що представники Уряду у департаментах та територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль та дотримання законів, а місцеві колективи (комуни, департаменти, заморські території) вільно управляються виборними радами на умовах, передбачених законом [6]. Це приклад того, як у даній країні, та й в більшості демократичних країн сучасності поєднуються принципи управління і самоврядування на місцях.

Не дивлячись на те, що про природу місцевого самоврядування та управління та про їх співвідношення у різних країнах існують різні уявлення, у цілому можна констатувати, що при демократичній системі управління їх не слід розривати і тим паче протиставляти. Місцеве управління та місцеве самоврядування, що є якісно різними формами прояву єдиної системи управління країною, не тільки не виключають, але і суміщені та доповнюють один одного. Як показує досвід, одні питання життєдіяльності на місцях доцільно вирішувати шляхом їх недержавного самоврядування, а інші – шляхом державного управління, спираючись на центральні або інші вищі органи влади. Відома автономність місцевого самоврядування та його органів, що встановлюється державою, не означає їх ізоляцію від державного управління, відмову від взаємодії з ним, тим більше, що держава може передавати здійснення деяких функцій своїх органів органам місцевого самоврядування.

Питання місцевого самоврядування та управління знаходять неоднакове відображення у конституціях різних країн: в одних про це взагалі нічого не говориться, правове регулювання здійснюється лише спеціальним законодавством; в інших – основи місцевого самоврядування і управління закріплюються коротко і у самій загальній формі; у третіх (особливо нових) – йдеться широко і докладно з виділенням спеціальних розділів та статей. Так, в Конституції Португалії організації місцевої влади присвячено цілий розділ, що включає п'ять глав і близько 30 статей. У ній врегульовано, що місцеві самоврядні одиниці входять у демократичну організацію держави, є «територіальними юридичними особами, які мають представницькі органи та спрямовані на захист інтересів місцевого населення» [7].

У Вірменії, адміністративно-територіальними одиницями якої є області та громади, згідно з нормами Конституції у громадах (сільських та міських) здійснюється місцеве самоврядування, а в областях – державне управління [7].

У Киргизії мають місце значення питання життя населення аулів, селищ, міст, районів, областей вирішуються на засадах місцевого самоврядування, який діє поряд з державною владою.

В Україні конституція закріпила, що територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. Первинним рівнем

адміністративно-територіального устрою, а відповідно і системою органів державної влади та місцевого самоврядування є села, селища, міста, райони у містах. Середнім рівнем є райони та міста з районним підпорядкуванням. Верхнім рівнем – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Адміністративно-територіальний устрій також грає важливу роль в організації та діяльності органів місцевого самоврядування [8, с. 14-16]. Однак, дворівнева система місцевого самоврядування, закріплена у Конституції України, вказує на те, що держава по-різному підходить до даного інституту у різних адміністративно-територіальних одиницях.

Різні країни використовують різні системи (моделі) місцевого самоврядування. Зазвичай виділяють кілька систем.

Англосаксонська система (Великобританія, США, Канада, Австралія та ін.) характеризується обранням жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць ради (правління) і ряду посадових осіб для вирішення місцевих справ та відсутністю представників центральної влади на місцях, що контролюють діяльність місцевих виборних органів. Мери міст при такій системі зазвичай обираються або безпосередньо населенням, або зазначеними радами, що налічують у великих містах кілька десятків представників. Романо-германська (континентальна, французька) система місцевого самоврядування (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина та ін.) поєднує в собі риси виборного місцевого самоврядування та призначуваного державного управління на місцях. Найчастіше мова йде про те, що у низових ланках (громадах, комунах і т. і.) діють тільки виборні ради і обрані мери, а у більш високих ланках адміністративно-територіальної системи – або як виборні органи місцевого самоврядування, так і призначається з центру чиновник державної адміністрації, або тільки вказаний чиновник. Або призначається представник президента, уряду або міністерства внутрішніх справ, який здійснює на місцях державну владу і водночас контролює законність прийнятих актів органу місцевого самоврядування. Для іберійської системи (Бразилія, Аргентина, Мексика, Португалія, Колумбія, Нікарагуа та ін., частково сучасна Іспанія) характерно своєрідне переплетення елементів державного управління і місцевого самоврядування, у рамках якого можна говорити про поєднання тих та інших і переважання ролі перших.

Якщо говорити про функції і компетенції органів місцевого самоврядування, вони досить однотипні, що знайшло своє відображення і в Європейській хартії місцевого самоврядування. У сферу цих органів зазвичай входять: забезпечення реалізації державного та місцевого законодавства на даній території; муніципальна власність; місцеві фінанси та місцевий бюджет; місцеві податки та збори; житлово-комунальне господарство; будівництво та землевпорядкування; послуги транспорту, громадське харчування; охорона громадського порядку; охорона здоров'я; освіта; соціальне обслуговування; служба побуту; пожежна безпека; санітарний контроль; охорона природи та ін. Дуже часто органи місцевого самоврядування виконують ряд функцій та повноважень, які їм по закону делегує держава.

Функції та повноваження по-різному регулюються у країнах з різною правовою системою і системою місцевого самоврядування та управління. В одних країнах вони більш-менш докладно закріплюються конституційно. В інших – про це у конституціях може говоритися дуже лаконічно або навіть зовсім замовчуватися, але досить докладно може бути врегульовано у спеціальному законі про місцеве управління і (або) самоврядування та іншому спеціальному законодавстві або правовому акті. На основі законодавства багато питань з цієї сфери детально регламентовано у хартіях (статутах) громад та регіонів. У країнах англосаксонської системи права важливу роль у цій області грають судові прецеденти, багато у чому доповнюють і конкретизують законодавство про компетенцію місцевих управлінських органів. У цих країнах зазвичай забезпечується чіткий та докладний перелік повноважень місцевих органів. У рамках континентальної системи компетенція цих органів визначається за залишковим принципом, а обсяг і зміст їх повноважень встановлюються шляхом вказівки на те, що вони покликані займатися всіма місцевими справами, які згідно із законом не визначені в компетенції інших органів управління.

У той же час, держава контролює діяльність органів місцевого самоврядування. Це здійснюється як центральними державними органами, так і їх представниками на місцях (префектами, комісарами, губернаторами і ін.). Вони використовують різні форми такого контролю, аж до скасування актів органів місцевого самоврядування, зміщення посади мера, а у ряді країн при певних умовах і розпуску муніципальної ради. У зв'язку з дотаціями з центру органам місцевого самоврядування у державі зберігаються великі можливості фінансового контролю за діяльністю цих органів, не кажучи вже про вплив на них через судові органи.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що чим вищим є рівень розвитку демократії у країні, тим ширшим є коло повноважень органів місцевого самоврядування, у порівнянні з іншими органами публічної адміністрації, що діють на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб, 1882. – С. 8, 544.
2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. – СПб, 1883. – С. 27-30.
3. Лазаревский А.М. Лекции про русскому государственному праву / Н.М. Лазаревский. – Т. 2. – СПб, 1910. – С. 5.
4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М., 1996.
5. Европейская хартия местного самоуправления.
6. Конституции государства Европы : в 3 т. – Т. 3. – С. 427.
7. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ / Н.А. Михалева. – М., 1999.
8. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / Б.М. Свирский. – Харьков : Эспада, 2001. – С. 14-22.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 1997. – С. 133.
10. Тихомиров Ю.А. Управленческие решения / Ю.А. Тихомиров. – М., 1972.