

УДК 340:35.072.2

Кацшин М. А.*Національна академія внутрішніх справ України*

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

На сьогодні питання дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є дуже важливим та актуальним, адже саме рівень вирішення місцевих питань на місцях є показником децентралізації влади, до якої прокладає шлях будь-яка розвинена європейська країна.

А також слід звернути увагу на те, що ефективність реалізації своїх функцій органами місцевого самоврядування та ефективність реалізації місцевим реформ також є показником демократії в державі. Таким чином, порівнюючи стан функціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн зі станом виконання функцій органами місцевого самоврядування в Україні дозволить проаналізувати можливість запозичення зарубіжного позитивного досвіду в Україну, а також об'єктивно оцінити рівень ефективності та функціональності органів місцевого самоврядування в Україні.

Дослідження законодавчого закріплення необхідних положень для функціонування органів місцевого самоврядування дає змогу виокремити проблемні чинники нормативно-правового регулювання даної діяльності, а порівняння з законодавством зарубіжних країн у цій сфері дасть змогу

© Кацшин М. А., 2018

© Національний університет «Острозька академія», 2018

-
- Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кацшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

наштовхнути законодавця на шляхи вирішення існуючих правових колізій чи законодавчих недоліків в Україні.

Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування повноважень відображені у наукових працях В. Авер'янова, М. Васильєва, М. Воронова, Г. Задорожньої, Б. Калиновського, А. Колодія, В. Кравченка, Т. Іванова, А. Селіванова, І. Сопілки, В. Погорілка, П. Покатаєва, О. Федоренка, О. Фрицького та інших.

Слід зазначити, що вивчення спільних та відмінних рис української та зарубіжної моделі місцевого самоврядування, українського законодавчого закріплення функціонування органів місцевого самоврядування та зарубіжного законодавчого закріплення, порівняння ознак становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах становить значне практичне та наукове значення. Практичне значення вбачається у впровадженні необхідних положень до законодавчих актів та реформи місцевого самоврядування.

Часто, звернувши увагу на теоретичні положення дослідників, що приділяють увагу зарубіжним моделям місцевого самоврядування, можна зустріти поняття «місцеве управління», вітчизняні вчені зазвичай використовують поняття «місцеве самоврядування», насправді ці поняття несуть різне змістовне навантаження, та останні необхідно співвіднести.

Виходячи із положень Великого енциклопедичного юридичного словника, під соціальним управлінням визначається функція, що виникає із потреб суспільства, як складової саморегульовної системи, і супроводжує всю історію його розвитку, набуваючи політичного змісту та відповідної державної форми у соціально розширеному суспільстві. Організуюча функція соціального управління нерозривно пов'язана з владоорганізуючою діяльністю [3, с. 922].

Відповідно до юридичного словника поняття місцеве управління

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кацшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

визначається наступним чином, місцеве управління - це управлінська діяльність в місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального рівня управління [1, с. 70].

Також юридичний словник містить визначення поняття самоврядування, а саме самоврядуванням є діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці - територіального колективу і його виборних органів по управлінню його справами [4, с. 843].

Перша ознака, яку необхідно розглянути в контексті предмета даної статті є територіальна ознака, адже як і в Україні, так і в зарубіжних країнах відповідна ознака наявна, адже місцевий рівень – це вже розподілення на адміністративно-територіальні одиниці, розподілення місцевої влади. Не розподіляються таким чином лише малі за територією острівні держави, наприклад Мальта тощо, а також деякі держави, наприклад Болгарія, характеризуються дволанковим розподілом – на громади та області.

Також є відповідні держави, які характеризуються три ланковим розподілом влади, наприклад Китай, чи навіть чотири ланковим, наприклад Франція, і такими складовими частинами вважаються регіони, райони, громади чи області [1, с. 70].

Що стосується дволанкових держав, де влада розподіляється на дві ланки, наприклад Болгарія, область призначає управителя, на прикладі Польщі (остання має воєводу), відповідно Фінляндія - губернатора, це не виборні посади, дані особи вступають на пост за призначенням.

Є певні країни, які під час регулювання питань місцевого самоврядування і призначають і обирають голів, наприклад така держава як Франція, адже остання призначає префекта та обирає генеральну раду. Що стосується Великобританії, там є і голова і мер (виборні посади) у

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кацшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

відповідних графствах [1, с. 70].

В зарубіжних країнах є різні способи розподілення місцевої влади, і окрім органів місцевого самоврядування наявні також і територіальні колективи, а поняття «органи місцевого самоврядування» та «управління територіальних колективів» слід розрізняти, адже управління територіальних колективів здійснюється публічною владою, не державною, а саме публічною, тобто відповідно владою адміністративно-територіальних одиниць.

Ознака неможливості впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування лишається і за зарубіжними країнами також, так само як і ознака делегування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, як в Україні, так і в зарубіжних країнах.

Тож, розглядаючи функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, необхідно пригадати моделі реалізації на місцях публічної влади, а саме англосаксонську, романо-германську, іберійську і систему рад [5, с. 335].

Характеризуючи англосаксонську модель управління на місцях, остання має виборний орган - раду, повноваження якої здійснюються 2-4 роки. Відповідна рада зазвичай має склад членів ради у відповідності до кількості населення адміністративно-територіальної одиниці, на яку розповсюджуються повноваження відповідної ради. Характеризується також англосаксонська модель місцевого самоврядування виборністю посади шерифа, який відповідно виконує функції керівника поліції та виборністю посади аторнея, який є судовим представником у місті. Також виборною у даній моделі місцевого самоврядування є скарбник тощо [1, с. 71].

Романо-германська система місцевого самоврядування, або її ще

-
- Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кащшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

називають, континентальною, є найбільш розповсюдженішою моделлю у сучасних європейських країнах, зокрема в Україні, а також вона притаманна таким країнам як Польща, Франція, Італія, Болгарія тощо.

Основними ознаками романо-германської моделі місцевого самоврядування слід вважати право як призначати виборні посади органів місцевого самоврядування, так і обирати. Визначити, яким чином, який орган місцевого самоврядування прийде до влади, можна, визначивши про який орган йде мова, а саме чи про факультативний орган, чи про базовий [1, с. 71].

У селі, селищі, місті або об'єднаній територіальній громаді діє базовий рівень, який дозволяє таким територіально-адміністративним одиницям мати виключно виборні органи місцевого самоврядування - раду, голову адміністративно-територіальної одиниці.

На рівні області чи району діє дещо інша система місцевої влади як в Україні. Фінляндія, наприклад, має призначені центром органи державної влади, Болгарія має своїх управителів, а Польща - воєвод. Також одночасно, в так званих територіальних колективах, адміністративно-територіальних одиницях, діють представницькі органи - виборні ради (Франція, Італія, Індонезія, Таїланд тощо) [1, с. 71].

Ці чиновники, представники державних органів, призначені центром, виконують повноваження, характерні державній владі, та одночасно контролюють законність дій органів місцевого самоврядування; в свою чергу місцева влада обирає виконавчий орган, одноособовий чи колегіальний, що керує адміністрацією, підлеглою раді [5, с. 337].

Що стосується іберійської системи місцевого самоврядування, притаманна країнам Латинської Америки, не стільки має однозначний сталий зміст, скільки є різною у кожній із країн, що її використовують. Зокрема, в Мексиці відповідна система має свої ознаки функціонування по

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кацшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

відношенню до місцевої влади, а в свою чергу в Аргентині має зовсім інші характеристики функціонування., але скрізь де вона діє центральна влада переважає над місцевою, що відповідно повнішню перешкоджає дії принципу децентралізації місцевої влади [1, с. 71].

Президентська гілка центральних органів диктує правила гри на місцях. Але населення країн іберійської системи місцевого самоврядування у своїх територіально-адміністративних одиницях обирає ради і алькальда (мера), але знову ж таки у деяких країнах мера обирає населення, а у деяких мера обирає обрана населенням рада. Алькальд має значний вплив на раду і має широке коло повноважень у сфері адміністративно-територіальної одиниці [1, с. 72].

Саме країни тоталітарного соціалізму зазвичай використовують систему іберійську щодо функціонування органів місцевого самоврядування. Тобто, у відповідній моделі місцевого самоврядування Рада вважається органом державної влади, а не відповідно органом місцевого самоврядування.

Сама рада обирає виконавчий орган, що є колегіальним тоді, коли виконавчі органи рад створюються виключно у великих адміністративно-територіальних одиницях, маленькі адміністративно-територіальні одиниці, типу сіл і селищ, обирають секретарів рад, які фактично виконують функціонал виконавчих органів чи комітетів [1, с. 72].

А також іберійська модель місцевого самоврядування має дуже важливу ознаку, чим відрізняється від всіх інших моделей, а саме можливість органами місцевого самоврядування вирішувати питання загальнодержавного значення.

Висновки. Дослідивши характерні ознаки основних моделей місцевого самоврядування зарубіжних держав, ми дійшли висновку, що саме романо-германська модель місцевого самоврядування, або так звана

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кащшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

континентальна, є моделлю, яка вміщує в себе основні принципи функціонування органів місцевого самоврядування європейських демократичних країн, по-перше виборність складу органів місцевого самоврядування та голів таких органів, по-друге поєднання виборності та призначуваності голів представницьких органів, по-третє, децентралізація влади тощо. Також, необхідно зазначити, що Україна є державою, що здійснює владу на місцях за принципами романо-германської моделі місцевого самоврядування.

В свою чергу, наступною за вживаністю є англосаксонська система місцевого самоврядування, яка зберігає основну мету місцевого самоврядування - влада на місцях, але не має переліку необхідних демократичних та децентралізаційних ознак функціонування органів місцевого самоврядування. Іберійська модель місцевого самоврядування майже не висвітлює демократичних та децентралізаційних ознак у своєму функціонуванні, адже хоч і центральні органи державної влади контролюють органи місцевого самоврядування, і не дають можливість місцевим представницьким, виборним органам здійснювати владу на місцях, все ж стандартної місцевої влади за відповідною моделлю бути не може.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наулік Н. С. Місцеве самоврядування і управління у зарубіжних країнах / Н. С. Наулік // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2010. - № 3. - С. 69-73.
2. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч. / [За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. - К: Знання України, 2005. - (Серія "Інновац. освіт, технології у муніципал. праві"). - Ч.

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кащшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

1 / О.В. Батанов, В.М. Кампо.-2005,- 148 с.

3. Великий енциклопедичний словник юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. - К. ТОВ «Видавництво "Юридична думка», 2007. - 992 с.

4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл и отв. ред. Б.А. Страшун. - 4-е изд., обновл. и дораб. - М.: Норма, 2005.- 896 с.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Ученик. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2000. - 600 с.

6. Акт о месном самоуправлении 1999 г. (Великобритания) (извлечения)/ Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія : Навч. Посіб. / Упоряд. В.О. Ріяка, КО. Закоморна. - К: Юрінком Інтер, 2007. - 384 с.

7. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 г. // Konstytucja RP i inne teksty prawne. - 2 wydanie. - Wyd. С.Н. Beck, 1999. - I-54 S.

Анотація. Визначено системи місцевого самоврядування зарубіжних країн. Наведено характеристику місцевого самоврядування зарубіжних країн. Визначено недоліки кожної із систем місцевого самоврядування зарубіжних країн.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, повноваження, представницькі органи місцевого самоврядування, зарубіжний досвід

Аннотация. Определены системы местного самоуправления зарубежных стран. Приведена характеристика местного самоуправления зарубежных

▪ Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кащшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.

стран. Определены недостатки каждой из систем местного самоуправления зарубежных стран.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местное самоуправление, полномочия, представительные органы местного самоуправления, зарубежный опыт.

Abstract. The systems of local self-government of foreign countries are determined. The characteristics of local self-government of foreign countries are presented. The defects of each of the systems of local self-government of foreign countries are identified.

Key words: local self-government bodies, local self-government, authorities, representative bodies of local self-government, foreign experience.

-
- Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / М. А. Кацшин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf>.