

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Наталія ШПОРТЮК

*Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ УТВОРЕННЯМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Висвітлюються особливості концептуальних підходів європейських фахівців з державного управління до теоретичного обґрунтування подальшого процесу локальної демократії в країнах ЄС. Розглядаються можливості екстраполяції здобутків європейської муніципальної науки з даної проблеми до наукових розробок вітчизняних учених стосовно побудови локальної демократії в Україні з огляду на курс нашої держави до членства в ЄС.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, локальна демократія, муніципальна наука, теорія управління муніципалітетами.

*Наталія Шпортюк. Теоретические подходы к организации управления муниципальными образованиями в странах Европейского Союза*

Освещаются особенности концептуальных подходов европейских специалистов по государственному управлению к теоретическому обоснованию дальнейшего процесса локальной демократии в странах ЕС. Рассматривается возможность экстраполяции достижений европейской муниципальной науки по данной проблеме в научные разработки отечественных ученых по построению локальной демократии в Украине с учетом курса нашего государства на членство в ЕС.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, локальная демократия, муниципальная наука, теория управления муниципалитетами.

© Шпортюк Н. Л., 2015

282

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 1(24)*

*Nataliia Shportiuk. Theoretical approaches to management municipal formation in the European Union*

The features of the conceptual approaches of European experts on municipal law and administration to the scientific substantiation of further development and standardization of a local government in EU outlines. The possibilities of extrapolation of the acquires municipal science on this issue to the scientific development of domestic scientists on building local democracy in Ukraine in view of the course of our country to join the EU are considered.

**Key words:** local government, local democracy, municipal science, control theory municipalities.

У всіх сучасних державах місцеве самоврядування розглядається як найважливіша складова частина системи громадського управління, доповнення та противага управлінню центру, свідоцтво демократії і плюралізму в суспільстві. Зниження ролі і значення місцевого самоврядування розглядається в демократичному суспільстві як симптом тоталітаризму. Завдяки науковому підходу до місцевого самоврядування в ЄС, на вступ до якого прагне Україна, в основу розвитку самоврядування, або локальної демократії, була покладена відома державницька концепція. Її зміст на рівні пересічних громадян будь-якої країни ЄС відображено в електронній енциклопедії «Вікіпедія». Там зафіксовано таке: місцеве самоврядування є однією з форм державного управління, яка в більшості випадків існує на найнижчому рівні адміністрації в межах даної держави. Цей термін використовується для контрасту з управлінням на державному рівні... Місцеві органи влади в цілому діють у межах повноважень, делегованих їм законодавством або директивами вищого рівня влади. У федеративних державах місцеве самоврядування, як правило, долучається до третього (або іноді четвертого) рівня державного управління, тоді в унітарних державах місцеве самоврядування відповідає другому або третьому рівням державного управління, причому маючи більш великі повноваження, ніж адміністративні підрозділи відповідного рівня.

Проблеми організації управління муніципальними утвореннями на рівні органів локальної демократії відображені в працях європейських фахівців Р. Давида, Ж.-П. Жакке і К. Жоффре-Спінози. Цікавий підхід до цієї тематики запропонували російські вчені Г. Барабашев, В. Євдокимов, Р. Енгібарян, А. Захаров, О. Кабаков, І. Казанцев і Я. Старцев. Ці проблеми відображені і в працях таких вітчизняних фахівців, як В. Лісничий, В. Прошко, Ю. Шемшученко та ін. Однак їх здобутки в цій галузі наукового осягнення організації муніципального управління в країнах ЄС потребують подальшого розвитку.

Метою статті є аналіз теоретичних засад управління місцевими справами в країнах ЄС.

283

Слід зазначити, що питання про муніципальну автономію є ключовим питанням державної адміністрації та управління. Органи місцевого самоврядування суттєво різняться в різних країнах, і навіть там, де існують аналогічні механізми, термінологія стосовно цих органів різниться. Народні назви для місцевих органів самоврядування такі: штат, провінція, регіон, департамент, волость, повіт, район, місто, селище, муніципалітет, шир, село [9].

Не заперечуючи переваги державницької концепції місцевого самоврядування, підкреслимо, що в демократичному суспільстві воно базується на трьох основних принципах: 1) реалізації права на місцеве самоврядування; 2) використанні влади загальної компетенції; 3) застосуванні принципу субсидіарності.

Місцеве самоврядування є обов'язковим елементом конституційного ладу будь-якої країни та полягає у праві населення самостійно й під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає установаження децентралізованої системи управління, форми організації влади на місцях, яка забезпечує самостійне рішення громадянами питань місцевого життя з урахуванням історичних та місцевих традицій [2, с. 478].

Місцеве самоврядування як спосіб здійснення народом належної йому влади, як показник ступеня демократії, як засіб поліпшення якості життя населення має такі основні ознаки: 1) організаційна та економічна відособленість територіального утворення і його органів у системі управління суспільством; 2) необхідність погодження своєї діяльності при прийнятті рішень тільки із законодавством; 3) гарантії від будь-якого втручання ззовні.

Сучасний стан справ в Україні вимагає від державної влади врахування особливого важеля захисту від тенденцій сепаратизму, притаманним певним політичним силам на місцевому рівні. Цей захист забезпечує поряд з іншими факторами слідування принципу, відповідно до якого у всіх країнах світу локальна демократія розвивається лише в руслі єдиної загальнодержавної політики (соціально-економічної, культурної, освітньої, екологічної та ін.). Однак навіть за умови реалізації загальнодержавних функцій з управління загальнодержавними справами важливо звернути увагу на необхідність усіякого розвитку місцевого управління, особливо муніципального.

Як відомо, управління – це функція організованих систем різної природи (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує їх цілісність, тобто досягнення поставлених перед ними завдань, збереження їх структури, підтримання належного режиму їх діяльності, взаємодії внутрішньосистемного і міжсистемного. При цьому складність і різноманітність управлінської діяльності дозволяє виділити до

вісімдесяти видів управління: державне, соціальне, оперативне, ситуаційне, наукове, емпіричне та ін. Нас найбільше цікавить муніципальне управління – діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення суспільних інтересів місцевого населення.

Відомо, що європейська локальна демократія передбачає можливість участі всього населення в процесі вироблення та прийняття рішень з усіх основних питань життєдіяльності, у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування [9]. Цього прагне й Україна, курс якої на вступ до ЄС є незмінним. Реалізація ж цього курсу вимагає виборності органів місцевої влади на широкій демократичній основі, регулярної змінюваності складу апарату управління, відповідальності органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції власними ресурсами перед населенням, державою, перед господарськими структурами.

Сучасному рівню розвитку місцевого самоврядування в демократичних і правових державах ЄС незалежно від їх національної специфіки притаманні певні характеристики, що потребує врахування цього фактору в законодавстві України про місцеве самоврядування та практичної реалізації таких вимог. Ними є:

- 1) демократичний контроль обраних на місцевому рівні представників, що утворюють колективний представницький орган;
- 2) надання органам місцевого самоврядування статусу юридичної особи;
- 3) наявність в органів місцевого самоврядування права на встановлення місцевих податків;
- 4) існування чітко окреслених територіальних кордонів між муніципальними утвореннями;
- 5) функціонування постійного управлінського апарату, що складається з місцевих державних службовців;
- 6) багатофункціональна сфера компетенції самоврядних органів, що діють в інтересах місцевого населення.

У більшості західноєвропейських країн місцева влада має владні повноваження загальної компетенції, тобто право діяти в інтересах місцевої громади. При цьому таке право за органами локальної демократії законодавчо не закріплено, адже в органів управління територіальними громадами є влада широкого спектра. До неї додаються обов'язки загальнонаціонального рівня, які не в змозі вирішувати центральні органи влади на місцевому рівні. Така широка влада органів локальної демократії не шкодить державам ЄС, оскільки на практиці майже вся частина їх діяльності – забезпечення суспільних послуг відповідно до обов'язків посадовців самоврядних структур.

Конституційний устрій країн ЄС у будь-якому випадку передбачає самокерованість місцевої влади, що має відповідати на соціальні запити

членів територіальних громад. Уся ця матриця відносин між органами політичної влади й органами місцевого самоврядування в країнах ЄС передбачає застосування на практиці принципу субсидіарності.

Відомо, що місцеве самоврядування у країнах Західної Європи набуло сучасного демократичного характеру лише після закінчення Другої світової війни. Зазначений процес має позитивні наслідки всупереч намаганням посадовців самоврядування активно використовувати місцеві органи влади як додатковий інструмент розвитку загальнодержавної системи управління. Така політика згладжується у країнах ЄС застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності [4, с. 46; 8]. Він заснований на тому, що більш високий рівень управління передбачає для відповідних йому державних урядовців певні можливості щодо втручання в дії урядовців більш низького рівня владно-виконавчої діяльності лише в тому разі, коли останні не спроможні самостійно здійснювати ефективне управління справами суспільства. Безпосереднє застосування принципу субсидіарності передбачає необхідність обов'язкового врахування його практичних наслідків щодо розподілу повноважень.

Субсидіарність визнали в країнах ЄС передусім тому, що однією з важливих характеристик місцевого управління кожної країни є наявність одного з декількох рівнів такого управління. Зрозуміло, що єдиний рівень місцевого управління має свої привабливі сторони. Завдяки йому можливе визначення всебічних та інтегрованих цілей і політики з урахуванням спектра місцевих потреб і визначення пріоритетів; значно полегшується координація, інтеграція та ефективність діяльності посадовців місцевої влади; забезпечується велика гнучкість в управлінні ресурсами; краще представлені інтереси жителів перед центральним урядом; наявні більші можливості для залучення сильних кандидатів для боротьби за політичні та адміністративні посади. Однак єдиний рівень місцевого управління в ЄС зустрічається рідко. Повною мірою така структура місцевого управління існує лише в трьох країнах: Ісландії та Люксембурзі, де загальна чисельність населення менша, ніж у багатьох адміністративно-територіальних одиницях інших країн, а також у Фінляндії, де є спільні координаційні інститути спеціального призначення, а на рівні провінцій діють призначені центром чиновники.

Одиниці адміністративно-територіального поділу в більшості випадків збігаються з так званими територіальними колективами, де населення обирає власні представницькі органи. Така ситуація притаманна для унітарних держав. Множинність рівнів управління є звичайною для держав з федеративним устроєм. Там існують дворівневі (регіон і муніципалітет), трирівневі (регіон, графство (область),

муніципалітет) і чотирирівневі структури управління (у такому випадку до трьох рівнів управління місцевими справами додають рівень села чи парафії). Серед факторів, що впливають на кількість рівнів, а також на кількість і розміри проміжних утворень, найбільш очевидними є: географічні розміри країни; чисельність населення, кількість базових утворень і ступінь централізації [1, с. 13].

Основним аргументом на користь багаторівневої системи місцевого управління є необхідність збереження якомога більш наближеного до пересічних громадян базового рівня місцевого управління. Це визначається збільшенням джерела ресурсів для надання послуг, що з найбільшою ефективністю можливо саме на проміжному рівні, адже це дозволяє залучити більш висококваліфікованих фахівців і великі капіталовкладення з урахуванням специфіки місцевих умов [7, с. 183].

Одним із головних критеріїв ефективності тієї чи іншої моделі рівнів місцевого самоврядування у країнах ЄС є її фінансова спроможність. Як показує практика, населення все більше апелює до органів державної влади, оскільки муніципалітети не в змозі вирішити належним чином місцеві проблеми через відсутність потрібних ресурсів. Це шкодить місцевому самоврядуванню, оскільки призводить до посилення фінансової залежності муніципальних органів від державного бюджету. Більшою мірою ця залежність виявляється в таких країнах, як Італія, Ірландія, Нідерланди, де доходи від місцевих податків становлять менше ніж 10 % усіх ресурсів місцевих бюджетів.

Зрозуміло, що така ситуація з рівнями місцевої влади в країнах ЄС потребує теоретичного обґрунтування даної проблеми з урахуванням історичних особливостей виникнення локальної демократії в кожній європейській країні. За таких умов сучасна теорія і практика державотворення в країнах ЄС, де центральна влада і місцева (муніципальна) влада мають діяти разом, дозволяє виділити існування таких макросистем місцевого управління: британської, романської, германської і скандинавської. Аналіз особливостей кожної моделі потребує пильної уваги до таких факторів: 1) функції інститутів центральної влади; 2) характер відносин між центральною владою і місцевими органами; 3) структура національних правових систем; 4) особливості національної економіки і культури.

Серед указаних факторів особливу увагу дослідників проблем організації управління справами місцевих співтовариств громадян країн ЄС має привертати правовий фактор. Відповідно до його впливу, природним способом раціоналізації та систематизації різних моделей управління місцевими справами в країнах ЄС є їх об'єднання у великі групи на основі використання засобів правового регулювання проблеми. За таких умов основна увага повинна приділятися таким питанням: 1) місце органів місцевої влади в системі публічного

управління; 2) взаємини місцевих органів влади з державою і суспільством.

Більшість дослідників зазначеної проблеми впевнені, що в країнах ЄС діють лише дві макросистеми місцевого управління, які відповідають двом основним правовим сім'ям світу – англосаксонській (острівній) та романо-германській (континентальній). Англосаксонська правова сім'я формувалася на базі норм звичаєвого права та судової процедури. В Європі її дія охоплює терени Великобританії та Ірландії. Ця правова сім'я закріпила правила, відповідно до яких представницькі органи місцевого управління формально є автономними одиницями, що функціонують у межах наданих їм повноважень. Водночас визнається, що безпосереднє підпорядкування нижчих органів вищим неприпустимо. Крім того, для англосаксонської системи характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б безпосередньо опікали представницькі органи, що обираються населенням адміністративно-територіальних одиниць. Поряд із представницькими органами в країнах із такою системою місцевого управління населення іноді безпосередньо обирає певних посадовців місцевого самоврядування. У цьому випадку значними повноваженнями наділяють комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють велику роль у розробці та прийнятті рішень.

Контроль за діяльністю місцевих органів у країнах із англосаксонською правовою системою здійснюється в основному опосередковано. У цьому процесі беруть участь центральні міністерства і судові органи. Тому у Великобританії та Ірландії поняття «місцеве управління» застосовують для того, щоб вказати на локальний характер організації і діяльності місцевих органів влади [5, с. 31].

Романо-германська сім'я сформувалася насамперед на базі римського цивільного права. До її складу входять правові системи країн континентальної Європи. Основні принципи цієї правової сім'ї значно впливали на розвиток нашої вітчизняної правової системи. Зрозуміло, що в країнах, чия правова система належить до романо-германської правової сім'ї, поєднується державне управління на місцях і місцеве самоврядування. Уперше такий симбіоз політичної влади і локальної демократії був утворений за результатами Великої французької буржуазної революції. Його закріпила діяльність імператора Наполеона I, який реалізовував інтереси великої французької буржуазії.

У межах континентальної системи представницькі органи створюються лише в адміністративно-територіальних одиницях, визнаних законодавцями як територіальні спільноти. В окремих адміністративних підрозділах місцеві представницькі органи взагалі можуть бути відсутні. Це правило поклав в основу управління місцевими справами Наполеон I, унаслідок чого нині в округах і кантонах Франції

немає представницьких органів [3, с. 96]. Проте, відповідно до законів про децентралізацію Франції 1983 р., жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим. Припустимий лише фінансовий вплив в обмежених питаннях: регіон може впливати на департамент і комуни у сфері освіти й культури, а департамент – на комуни в соціальних питаннях, охороні здоров'я. Подібні підходи до відносин представницьких органів різних рівнів управління регіональними і місцевими справами були введені в Італії (1990-ті рр.) та Іспанії (1980-ті рр.) унаслідок проведення реформ із децентралізації влади.

Відмінності між острівною та континентальною системами місцевого управління в країнах ЄС мають принциповий характер, оскільки засновані на різних концепціях місцевої влади та її ролі в системі публічного управління. Однак європейська бюрократія, яка привласнила значний обсяг повноважень з управління загальноєвропейськими справами, переданих їй усіма країнами-учасниками ЄС, що поступилися певними ознаками державного суверенітету, впливає на зближення вказаних правових систем. Це виявилось в ході муніципальних реформ у Франції і Великобританії у 80-х рр. ХХ ст. та еволюції системи місцевого управління в ряді німецьких земель. Тому основи функціонування обох макросистем місцевого управління в країнах ЄС будуються на єдиних принципах, характерних для сучасної держави. Передусім ідеться про те, що місцеві представницькі органи країн європейського простору формуються населенням у результаті вільних і змагальних виборів і тому володіють значною легітимністю [6, с. 371].

Зрозуміло, що розвиток правового регулювання процесів на місцевому рівні в країнах ЄС має вирішити проблему зближення підтипів континентальної правової системи – романського, німецького і скандинавського. Проте в сучасному світі відбувається загальний і невідворотний процес зближення існуючих систем місцевого та регіонального самоврядування та їх взаємопроникнення. Це пов'язано з тим, що в більшості демократичних і правових держав місцеві та регіональні влади покликані вирішувати одні й ті самі проблеми. Тому стає явною тенденція до конвергенції національних систем права, що впливає на зближення систем місцевого управління різних європейських країн.

Відповідно до викладеного, подальших наукових досліджень потребує питання аналізу місцевого самоврядування в європейській муніципальній науці задля ефективного проведення реформування місцевого самоврядування в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во МГУ, 2006. – 370 с.

2. **Батанов О. В.** Місцеве самоврядування / О. В. Батанов // Великий енциклопед. юрид. словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. **Давид Р.** Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М. : Юристъ, 2006. – 180 с.
4. **Жакке Ж.-П.** Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – М. : Юристъ, 2002. – 340 с.
5. **Захаров А.** Местное самоуправление / А. Захаров // Конституционное право. – 2006. – № 11. – С. 29 – 38.
6. **Кабаков А. И.** Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт / А. И. Кабаков. – М. : РАГС, 2003. – 400 с.
7. **Казанцев И. М.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран / И. М. Казанцев. – М. : Юристъ, 2005. – 650 с.
8. **Прошко В.** Принцип субсидиарности – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1. – С. 2 – 10.
9. **Council of European Municipalities and Regions.** – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/Council\_of\_European\_Municipalities\_and\_Regions.

#### List of references

1. **Barabashev G. V.** Mestnoe samoupravlenie / G. V. Barabashev. – М. : Izd-vo MGU, 2006. – 370 s.
2. **Batanov O. V.** Mistseve samovriaduvannia / O. V. Batanov // Velykyi entsykloped. yuryd. slovnyk / za red. Yu. S. Shemshuchenka. – К. : Yuryd. dumka, 2007. – 992 с.
3. **David R.** Osnovnyie pravovyye sistemyi sovremennosti / R. David, K. Zhoffre-Spinozi. – М. : Yurist', 2006. – 180 s.
4. **Zhakke Zh.-P.** Konstitutsionnoe pravo i politicheskie institutyi / Zh.-P. Zhakke. – М. : Yurist', 2002. – 340 s.
5. **Zaharov A.** Mestnoe samoupravlenie / A. Zaharov // Konstitutsionnoe pravo. – 2006. – № 11. – S. 29 – 38.
6. **Kabakov A. I.** Gosudarstvennaya sluzhba. Ispolnitelnaya vlast: struktura, funktsii. Zarubezhnyiyy opyt / A. I. Kabakov. – М. : RAGS, 2003. – 400 s.
7. **Kazantsev I. M.** Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyih stran / I. M. Kazantsev. – М. : Yurist', 2005. – 650 с.
8. **Proshko V.** Pryntsyp subsydiarnosti – instrument rozpodilu povnovazhen / V. Proshko // Aspekty samovriaduvannia. – 2000. – № 1. – S. 2 – 10.
9. **Council of European Municipalities and Regions.** – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/Council\_of\_European\_Municipalities\_and\_Regions.

Надійшла до редколегії 12.11.14

Оксана ЛАЩЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Розглядається проблема формування іміджу території. Визначається сутність поняття «імідж території», окреслюються його відмінності від понять «бренд» та «репутація». Розкриваються основні функції та види іміджу. Зазначаються основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування з формування іміджу території муніципального утворення.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, управління, формування іміджу території, репутація, бренд території, маркетинг територій, конкурентні переваги.

*Лащенко Оксана.* Теоретические основы деятельности органов местного самоуправления по формированию имиджа муниципальных образований

Рассматривается проблема формирования имиджа территории. Определяется сущность понятия «имидж территории», очерчиваются его отличия от понятий «бренд» и «репутация». Раскрываются основные функции и виды имиджа. Отмечаются основные направления деятельности органов местного самоуправления по формированию имиджа территории муниципального образования.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, управление, формирование имиджа территории, репутация, бренд территории, маркетинг территорий, конкурентные преимущества.

*Oksana Lashchenko.* Theoretical bases of activity of organs of local self-government for image formation municipalities

The problem of forming of image of territory is considered. Essence of concept «image of territory» is defined, it is outlined his differences from concepts «brand» and «reputation». Basic functions and types of image are exposed. Directions of activity of organs of local self-government are marked to basis from forming of image of territory of municipal formation.

**Key words:** organs of local self-government, management, forming of image of territory, reputation, brand of territory, marketing of territories, competitive advantage.

Реформування місцевого самоврядування в аспекті орієнтованості діяльності органів влади на задоволення потреб громади, як споживача публічних послуг та власника місцевих ресурсів, а також посилення конкуренції між територіями за економічні, фінансові та трудові ресурси і як наслідок кращі умови життєдіяльності людини