

ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magістр”, 2009. – 96 с.

4. *Мрінська О. В.* Особливості регіональної політики щодо старопромислових регіонів у Великобританії (Мерсісайд) та Україні (Луганська область) / О. В. Мрінська // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10–12 (8). – С. 40–49.

5. *Мудрий Я. М.* Словник-довідник термінів з Європейської інтеграції / “Glossary of Terms on European Integration”. Словник. / Я. М. Мудрий ; за ред. М. Бойцуна, Я. М. Мудрого, О. М. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – 588 с.

6. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи у контексті вступу до ЄС [В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі] ; пер. з англ. С. Соколів, Л. Ільченко-Сюйви ; наук. ред. перекл. та словн. О. Кілієвича. – Братислава – Будапешт – Варшава – Київ : К.І.С., 2007. – 166 с.

7. Regional Policy Support between 2000 and 2006 [Електронний режим]. – Режим доступу : [http://www.ec.europa.eu/regional\\_policy](http://www.ec.europa.eu/regional_policy).

*Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.*

УДК 351.711: 352.07

*В. В. НАКОНЕЧНИЙ*

### **ОСНОВНІ СВІТОВІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

*Здійснено порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування, узагальнено досвід регулювання компетенції місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** державне управління, модель організації місцевого самоврядування, порівняльний аналіз.

*In statti zdiysneno porivnyalny analiz svitovih basic models mistseвого samovryaduvannya, uzagalнено dosvid reguluyuvannya kompetentsii mistseвого samovryaduvannya.*

**Key words:** majestic upravlinnya model organizatsiі mistseвого samovryaduvannya, porivnyalny analiz.

Поглиблення демократичних перетворення, що відбуваються на часі в Україні, обумовлюють необхідність подальших конституційних змін, які перетворюють органи самоврядування у відповідальні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним вирішенням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу.

Основою демократичних перетворень має стати дієздатне місцеве самоврядування, котре найбільш чітко виражає інтереси громадян, має суттєву наближеність до запитів мешканців країни. Європейський поступ української держави об'єктивно вимагає вивчення досвіду побудови і функціонування основних світових моделей місцевого самоврядування, що функціонують у передових країнах світу.

На сьогодні існує значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам розвитку місцевого самоврядування, аналізу світових моделей місцевого самоврядування. Управлінські проблеми організації місцевого самоврядування є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Дорофієнка, І. Дробота, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили чималий внесок у дослідження сучасних моделей місцевого самоврядування, але порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування з позицій державного управління ще не набув ґрунтовного вивчення.

Мета статті полягає в узагальненні досвіду побудови й функціонування світових моделей місцевого самоврядування на основі методології державного управління.

Сучасні класичні моделі організації місцевого самоврядування в Західній Європі і США склалися під час муніципальних реформ XIX ст. Концепції організації влади в місті знайшли своє втілення в реальному житті в різних типах місцевого самоврядування. Традиційними для сучасних робіт з місцевого самоврядування є виокремлення таких моделей здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, французька (континентальна), змішана (іберійська) та радянська [3; 9]. Деякі дослідники як самостійну модель виокремлюють місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини [7]. Основним критерієм для типологізації, як зазначають О. Кутафін і В. Фадєєв, є принципи взаємовідношень і розподілу компетенції між центральними і місцевими органами управління [5, с. 125].

У межах англосаксонської моделі, що набула поширення у Великобританії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та в багатьох інших країнах з англосаксонською правовою системою, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє.

Підкреслимо, що використання даної моделі припускає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях відповідних рад звичайно на термін не більш трьох років. У малих адміністративно-територіальних утвореннях до цієї ради входять 3 – 5 осіб, у великих – до 50 осіб, але не більше.

Примітно, що у країнах з англосаксонським типом місцевого самоврядування теоретично провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування досить просто: уряд країни і державні адміністративні

служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі. Однак, незважаючи на те, що місцеві ради в цих країнах діють у межах закону, звичаю, практики, що склалася, і самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції державних органів, існують певні форми контролю та координації діяльності місцевого самоврядування з боку Центра.

Оскільки уряд не владний прямо контролювати місцеві колективи, тому що останні виступають не як частина держави, а як цілком автономні утворення, контроль здійснюється, як правило, непрямим шляхом. Можна виділити такі способи контролю діяльності органів місцевого самоврядування: через фінансові ревізії, оскільки велика частка дотацій надається з державного бюджету; через прийняття законів, що регламентують структуру органів місцевого самоврядування; за допомогою міністерських інспекційних перевірок; за допомогою судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування); через затвердження чиновників муніципального управління департаментами відповідних міністерств. Таким чином, на практиці повне самоврядування деякою мірою утискується, і англосаксонська модель еволюціонує в бік моделі простої децентралізації, характерної для низки країн континентальної Європи.

У Великобританії основними видами адміністративно-територіальних одиниць є графства, міста-графства, міські та сільські округи, приходи. Кожна з них має відповідний орган місцевого самоврядування. Розмір муніципальних утворень і чисельність населення в кожному з них істотно відрізняються. Одні муніципальні утворення розташовуються на території інших. При цьому якої-небудь супідрядності муніципалітетів між собою немає.

Система ж управління побудована таким чином, що кожний муніципалітет, залежно від виду адміністративно-територіальної одиниці та деяких інших факторів, має свої предмети відання, власні повноваження і ресурси. Аналогічно вибудована система муніципальних органів США, але на відміну від Великобританії, що є унітарною державою, в США місцеве самоврядування законодавчо регулюється на рівні штату. Багаторівнева, розгалужена, заплутана система місцевого самоврядування має низку недоліків, що заважають ефективному управлінню. Тому в обох країнах намітилася загальна лінія в реформі місцевого самоврядування, спрямована на укрупнення муніципальних підрозділів.

Другу модель місцевого самоврядування називають європейською, континентальною. У силу того, що дана муніципальна система має у своїй основі французьку модель місцевого самоврядування, в науковій літературі вона називається “французькою” і притаманна Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Нідерландам, Польщі, Болгарії, запозичена Туреччиною, Сенегалом та іншими країнами.

Ця модель являє собою “ієрархічну піраміду, якою відбувається передача різних директив та інформації і в рамках якої на центральні влади активно працює ціла серія агентів на місцях” [12, с. 1–22]. Вона будується на основі поєднання

виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування і призначення з центра на місця повноважних представників державної влади [1; 4].

В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування у країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволено всі дії, прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим вільним простором, який за законом не наданий державним органам.

Вивчення досвіду правового регулювання компетенції місцевого самоврядування показує, що у світовій практиці існують два способи – негативний і позитивний. Перший полягає в тому, що до компетенції місцевого самоврядування включаються питання, які не відносяться до предметів ведення органів державної влади. Муніципальні утворення визначають свою компетенцію за так званим “залишковим принципом”.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади у країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління, “французьке місцеве управління ... завжди характеризувалося твердою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади” [6, с. 101].

Однак останнім часом західноєвропейська континентальна система муніципального управління піддається певній децентралізації, що здійснюється, насамперед, за рахунок прав призначених зверху чиновників. Так, у Франції, де високоцентралізована система управління проіснувала протягом майже 200 років, прийняття в 1982 р. Закону “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” фактично стало початком нової реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центра і місцевих органів влади. Найважливіше положення Закону – скасування адміністративної опіки з боку держави, що позбавила місцеві урядові установи можливості вільної ініціативи [2, с. 151]. Незважаючи на те, що урядовий контроль за місцевим самоврядуванням зберігся, у даний час він здійснюється за вже прийнятими рішеннями.

Варто виділити і такі нововведення, як придбання округом, який був лише суспільною установою, якості територіального колективу і затвердження положення, згідно з яким департамент став керуватися винятково виборними органами [8].

Основні ідеї децентралізації влади у Франції знайшли своє юридичне втілення в Законі Французької Республіки від 7 січня 1983 р. “Про розмежування повноважень між комунами, департаментами і державою” [10, с. 38], що закріплює положення про розмежування повноважень між різними рівнями керування в конкретних сферах. Уявляється, що особливу цінність для вітчизняної практики представляє та методологічна основа, відповідно до якої здійснене розмежування. Серед основних начал, що, на наш погляд, доцільно використовувати при формуванні концепції розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні, насамперед необхідно

назвати принципи субсидіарності, самостійності та власної відповідальності, поступовості процесу розмежування і передачі повноважень, чіткості й повноти розмежування повноважень і ресурсів, одночасної передачі ресурсів. До них слід додати принципи законності, сприяння органам місцевого самоврядування, захисту і поваги прав та інтересів сторін.

Істотним нововведенням реформи стало скасування посади префекта. Представником міністерств на місцях став Комісар Республіки, основним завданням якого є забезпечення відповідності рішень місцевих колективів законодавству країни.

У деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) функціонує змішана система місцевого самоврядування, що має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною, маючи при цьому специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні “змішані”, “гібридні” форми управління на місцях. Так, у деяких ланках місцевого управління виборний орган є одночасно і ланкою муніципального управління, і представником “державної адміністрації”. Наприклад, губернатор японської префектури, що обирається місцевим населенням і вважається головою місцевої адміністрації, виконує цілу низку загальнодержавних функцій [11, с. 94], а в Німеччині голови адміністрацій районів (ландрати чи районні директори) є одночасно державними чиновниками і головами виконавчих органів “комунального самоврядування”. Проте місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини окремі країнознавці вважають самостійною муніципальною системою [7, с. 52].

Пруський Статут міст, уведений фон Штейном у 1808 р., припускав наявність представницького органу, колегіального виконавчого органу (магістрат) і бургомистра, що головував у першому й очолював другий орган самоврядування. Відповідно до Статуту, органи місцевого самоврядування були зобов’язані вирішувати місцеві справи не лише від свого імені, але і за дорученням уряду. Надалі магістрати ввійшли до системи державного управління. “Це було прямим результатом безпосереднього впливу республіканського законодавства, з одного боку, на розвиток компетенції державних органів у комунальній сфері, а з іншого боку – на залучення і міських, і сільських громад у процес виконання державних завдань. Насамперед, подібні відносини виникли у фінансовій сфері” [8, с. 15].

Сутність німецького підходу полягає в тому, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права, в тому числі й органи самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають при вирішенні одних питань як органи самоврядування, а при вирішенні інших – від імені держави, за розпорядженням державного органу, в рамках делегованих їм повноважень.

Принципову відмінність від вищевказаних систем муніципального управління має так звана “радянська” модель, де органи місцевого самоврядування по суті виконували функції місцевих осередків КПРС, які, поряд з ідеологічною діяльністю, здійснювали контроль за окремими сферами господарської діяльності.

До теперішнього часу ця система багато в чому відійшла в історію і являє собою не стільки практичний, скільки академічний інтерес. Дана модель була характерна для Радянського Союзу та інших країн “світової системи соціалізму”, а також для деяких держав, що розвивались, орієнтуючись на соціалістичну перспективу. Зараз у тій чи іншій формі вона продовжує зберігатися лише в деяких країнах, наприклад, Кубі, КНДР.

Таким чином, порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування провідних країн світу дозволяє виявити специфіку системи управління, механізм, зміст та кількість закріплених за ними повноважень, можливі схеми організації місцевого самоврядування.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення досвіду перебування системи місцевого самоврядування з радянської моделі на європейські пострадянських країн, що обрали чітко виражений європейський напрямок розвитку.

#### Література:

1. *Васютин Ю. С.* Местное самоуправление в зарубежных странах : [учеб. пособие] / Ю. С. Васютин, Н. А. Емельянов. – М. ; Тула : Гриф, 1998. – 153 с.
2. *Дюран Э.* Местные органы власти во Франции / Э. Дюран ; [пер. с фр.]. – М. : Интератэк-Р, 1996. – 298 с.
3. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / [за ред. П. В. Ворони]. – Полтава : ПолНТУ, 2009. – 288 с.
4. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; [пер. з фр.]. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
5. *Кутафин О. Е.* Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 311 с.
6. *Маклаков В. В.* Реформы местного самоуправления во Французской Пятой Республике / В. В. Маклаков // Реформы местного самоуправления в странах западной Европы. – М. : Прогресс, 1993. – 284 с.
7. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор / [под. ред. Н. П. Медведева]. – М. : Юрид. лит.-ра, 1994. – 78 с.
8. *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі ; [пер. з англ.]. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
9. *Солових В. П.* Моделі територіальної організації влади / В. П. Солових, Є. М. Солових // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – .
- Т. 5 : Територіальне управління / [наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова]. – С. 217–218.
10. *Харлоф Э. М.* Местные органы власти в Европе / Э. М. Харлоф ; [пер. с англ.]. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 197 с.

11. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.

12. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited / Seymour Martin Lipset // American Sociological Review. – 1994. – № 59. – P. 1–22.

*Надійшла до редколегії 05.025.2014 р.*

УДК [378 : 372.77] (477)

*А. В. РОМІН*

### МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

*Проаналізовано становлення та розвиток міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України. Визначено механізми державного впливу на пріоритети міжнародного співробітництва, проблеми, з якими стикаються українські ВНЗ під час формування контингенту іноземних студентів.*

**Ключові слова:** управління вищим навчальним закладом, міжнародне співробітництво, іноземні студенти.

*This article analyzes the formation and development of international cooperation of higher educational establishments in Ukraine. The mechanism of state influence on the priorities of international cooperation, the problems faced by Ukrainian universities in shaping foreign students.*

**Key words:** management by higher educational establishment, international cooperation, international students.

Для західних експертів у галузі вищої освіти розвиток міжнародного академічного співробітництва є стратегічною метою, досягнення якої забезпечує країну конкурентоспроможними громадянами. У вітчизняній науці питання міжнародного академічного співробітництва й управління цим процесом державою ще не сформувалися як самостійний науковий напрям у теорії державного управління, а отже, це вимагає проведення спеціальних наукових досліджень, створення відповідної термінології.

Проблеми розвитку та вдосконалення міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України, формування нормативно-законодавчої бази та вплив держави на пріоритети міжнародного спілкування розглядається та аналізується як українськими [2; 4 – 8], так і закордонними вченими [1].