

А. М. ЧОРНОРУК

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*Досліджено теоретичні засади публічного управління на місцевому рівні. Визначені ключові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі публічного управління на місцевому рівні. Визначені основні світові моделі організації публічного управління на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** публічне управління, місцевий рівень, публічна влада, місцеве самоврядування, місцеве управління.

*The theoretical foundations of public governance at the local level was investigated. Defined the key principles of interaction of state and local government in the public governance at the local level. Identified the key global model of public governance at the local level.*

**Key words:** public governance, local level, public authorities, local self-government, local government.

Публічне управління є життєво необхідним засобом вирішення спільних проблем, задоволення загальних інтересів і забезпечення сталості та розвитку певних соціальних спільнот (держави та територіальних колективів) [8, с. 137–138]. Просторова організація публічного управління складає певну систему, елементами якої є територіальні органи публічної влади різних рівнів, відносини між якими, складають її структуру. В кожній окремій країні на рівні окремих територіальних одиниць система публічного управління є унікальною та формується протягом багатьох років (інколи століть) і підлягає впливам традицій, історичних передумов і політичних подій.

Водночас дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні дозволить виділити загальні риси, що при подальшому теоретичному уточненні дадуть можливість отримати цілісне уявлення про це явище.

Дослідженню теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні присвятили свої публікації такі вчені, як В. Борденюк, Т. Гуржий, В. Лісничий, А. Лелеченко, Л. Михайлишин, В. Солових, В. Шикеринець та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні.

Просторову основу публічного управління складає адміністративно-територіальний устрій держави, відповідно до якого утворюються органи

публічної влади. В кожній країні територіальний поділ має свої особливості, які обумовлені дією різних історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та ін. чинників.

Відповідно до адміністративно-територіального устрою, держави поділяються на федеративні та унітарні. У федеративних країнах її частини, суб'єкти федерації є державними утвореннями, що мають юридичну та певну політичну самостійність, власні нормативно-правові акти установчого характеру (наприклад, конституція), громадянство, столицю, герб та інші елементи конституційно-правового статусу держави, окрім державного суверенітету. В державах із федеративним поділом існує дві системи вищих органів влади – федеральні та суб'єктів федерації. На відміну від федерацій, адміністративно-територіальні одиниці в державах з унітарним устроєм не мають статусу державного утворення. В цих державах єдині: установчий нормативно-правовий акт (конституція); система вищих органів влади; система законодавства; громадянство; грошова одиниця тощо [12, с. 212].

Залежно від розміру території та чисельності населення система територіального устрою унітарної держави/суб'єкта федерації може включати різну кількість рівнів (ланок) адміністративно-територіальних одиниць. Проте, як зазначає В. Борденюк, така залежність не завжди є прямою, оскільки іноді трапляється, що у державах з відносно однаковим розміром території або чисельністю населення кількість таких рівнів може відрізнятись [1, с. 100]. Водночас у переважній більшості держав система територіального поділу включає три рівні адміністративно-територіальних одиниць (Білорусь, Великобританія, Іспанія, Італія, Казахстан, Польща, Україна, Хорватія та ін.) – центральний (загальнодержавний), проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий).

У своїх дослідженнях більшість науковців сходяться в тому, що під місцевим рівнем слід розуміти рівень, що є нижчим від загальнодержавного [1, с. 100; 3, с. 301; 7, с. 338; 11, с. 130]. Тобто місцевим рівнем здійснення публічного управління є проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий) рівні.

Загалом управління місцевим справами може здійснюватися двома способами: призначуваними із центра чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське державне управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування) [4, с. 22].

Співвідношення між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в управлінні місцевими справами залежить від домінуючої в національній політиці теорії місцевого самоврядування. На сьогодні найбільш відомими є три теорії – громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму.

В основу громадівської теорії покладена, ідея про недержавну природу виникнення та функціонування місцевого самоврядування. Вихідним постулатом даної теорії є протиставлення публічно-правового характеру державної влади і громадського характеру місцевого самоврядування, як не державного інституту, а інституту громадянського суспільства [2, с. 186].

На противагу громадівській теорії місцевого самоврядування виступає державницька теорія, яка ґрунтується не на протиставленні й відокремленні територіальних громад від держави, а навпаки на залученні місцевої громадськості до служби суспільству. Місцеве самоврядування розглядається як одна із форм децентралізації державної виконавчої влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони обирають; як форма здійснення державних функцій названими громадськими суб'єктами [13, с. 15, 22].

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій є теорія муніципального дуалізму. Дана теорія виходить з подвійного характеру діяльності місцевого самоврядування – як самостійного вирішення місцевих справ і, водночас, здійснення на місцевому рівні певних державних функцій [2, с. 186].

На дуалістичній природі місцевого самоврядування акцентує увагу своєму дисертаційному дослідженні Л. Михайлишин. Державне начало місцевого самоврядування виявляється в тому, що:

– територія місцевого співтовариства є державною, а місцеві жителі – громадянами держави;

– статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах;

– місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

– органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

Водночас автономний характер або суспільне начало місцевого самоврядування має прояв у такому:

– органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– матеріально-фінансову базу їх становить комунальна власність і місцевий бюджет;

– місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

– територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

– правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб [9, с. 26–27].

У нашому дослідженні ми також схилиємося до засад теорії муніципального дуалізму, оскільки постулати громадівської теорії можна легко оскаржити шляхом порівняння правового статусу інститутів громадянського суспільства з одного боку та місцевого самоврядування, з іншого. Мається на увазі хоча б той факт, що рішення прийняті в системі громадянського суспільства не можуть мати вплив на суспільні відносини в межах певної територіальної одиниці, на відміну від рішень органів місцевого самоврядування, обов'язковий характер яких підкріплюється можливістю застосування механізмів легального примусу, що, здебільшого, є у розпорядженні органів державної влади.

Погоджуємося із думкою авторів, які зазначають, що незважаючи на специфічну природу державного управління та місцевого самоврядування, їх не слід розривати і, тим більше, протиставляти. Місцеве державне управління та місцеве самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної влади, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. Водночас самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління або відмову від взаємодії з ним. І навпаки, органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної влади, що мають подібні цілі та завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Головним чинником, що об'єднує ці елементи в єдину систему публічної адміністрації, є, насамперед, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне та оперативне управління місцевими справами [4, с. 24].

Кожна країна на законодавчому рівні визначає основи організації та діяльності органів публічної влади на місцях, що враховують адміністративно-територіальний устрій, історичні, фінансові та інші умови розвитку територій та формування держави в цілому [5, с. 14]. Відповідно, у світі сформувались і функціонують три основні моделі організації місцевого управління – англосаксонська (англо-американська чи англійська), континентальна (французька чи європейська) та змішана (гібридна).

Англосаксонська модель публічного управління на місцевому рівні, виходячи із назви, притаманна англomовним країнам (Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, США). В основу цієї моделі покладені ідеї державницької теорії місцевого самоврядування. Місцеві органи влади є своєрідними “агентами” центральних органів, що надають послуги населенню відповідно до загальнонаціональних стандартів та під загальнонаціональним керівництвом [9, с. 61]. Повноваження місцевих органів влади визначається за принципом “позитивного регулювання”, відповідно до якого законодавчо встановлюється виключний перелік їх прав і обов'язків. Будь-які дії, що виходять за рамки встановленої компетенції можуть бути розцінені як незаконні. Поряд із цим, існує досить складна та довготривала процедура отримання додаткових повноважень. В межах цієї

моделі місцевого самоврядування наділяється значною автономією стосовно держави. На місцевому рівні відсутні представники уряду для контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Також не утворюються місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється непрямим шляхом – через суд та центральні міністерства [10, с. 296].

Континентальна модель публічного управління на місцевому рівні отримала свою назву через поширеність у країнах континентальної Європи та у франкомовному світі, а також у деяких країнах Латинської Америки та Близького Сходу. В її основі лежить принцип поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях, функціонування на одному територіальному рівні органів місцевого самоврядування, обраних територіальною громадою, та уповноважених осіб, призначених центральною владою, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Незважаючи на принцип “негативного регулювання”, який дозволяє органам місцевого самоврядування робити все, що не заборонено законодавством, континентальна модель організації влади характеризується високим ступенем централізації [10, с. 270]. Контроль органами державної влади за діяльністю самоврядних органів може здійснюватись у різних формах та з широкого кола питань.

Для змішаної моделі, поширеної в Австрії, Німеччині, Японії, характерне поєднання ознак англосаксонської та континентальної моделей організації влади на місцевому рівні.

Поряд із цими моделями, виділяють також інші, менш розповсюджені моделі публічного управління на місцевому рівні. До таких моделей, зокрема, відносять іберійську та радянську моделі.

Іберійська модель – поширена в країнах Латинської Америки, а також в Іспанії та Португалії – дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування. Відмінною рисою цієї моделі є те, що обрані територіальним колективом голови відповідних представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів мають подвійний статус, оскільки затверджуються центральною владою і як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю місцевого самоврядування [6].

Певні риси, так званої, радянської моделі зберігаються у тій чи іншій формі у В’єтнамі, КНР та на Кубі. Характерними рисами цієї моделі є також двоїста роль територіальних представницьких органів (рад), які одночасно є органами місцевого самоврядування та територіальними органами державного управління. Виконавчі структури цих органів мають подвійне підпорядкування і відповідній раді та виконавчому органу вищого адміністративного рівня.

Л. Михайлишин, виокремлює нову авторитарну за замістом модель організації місцевого управління, яка склалася у Білорусі, яка є своєрідним зрізом радянської та континентальної моделей. Основними рисами цієї моделі є:

- на всіх субнаціональних рівнях, за винятком сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування, одночасно функціонують виборні органи територіальних громад (ради) з дуже обмеженими повноваженнями та призначені представники центральної влади, які вони формують виконавчі органи місцевого управління (виконкоми); на низовому рівні сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування функціонують виключно виборні органи первинної територіальної громади, позаяк виконкоми в цих громадах є підконтрольними лише вищестоящим органам виконавчої влади;

- визначення органів влади на місцях, насамперед як об'єктів впливу з центру, виконавців держзамовлення, визначеного президентом та його адміністрацією; вторинність власної ініціативи місцевих органів влади;

- “демократичний централізм”, згідно з яким рада є державним органом та є залежною від ради вищого рівня;

- вертикальна організація державної виконавчої влади на місцях, що, зрештою, зводить нанівець вартість місцевого самоврядування;

- відсутність підконтрольності, підзвітності та відповідальності виконавчої влади на місцях перед територіальною громадою;

- фактична непідконтрольність та невизначені механізми відповідальності виконавчої влади на місцях перед представницьким органом територіальної громади;

- представницькі органи не створюються на рівні районів у містах; органи місцевого самоврядування та управління можуть не створюватись у містах районного та обласного підпорядкування, якщо вони є центрами відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- контроль за діяльністю органів влади місцевого самоврядування та управління існує в різних формах та здійснюється з широкого кола питань вищестоящими державними органами;

- одноманітна побудова системи органів влади місцевого самоврядування та управління на місцевому рівні [9, с. 69–70].

Для України, яка на сьогодні перебуває в процесі реформування територіальної організації влади, можна запропонувати розробку власної моделі публічного управління на місцях, яка б найкращим чином відповідала власним національним особливостям та демократичним тенденціям розвитку. Деякі риси змішаної моделі організації влади, що притаманні в нашій країні, стають на перешкоді подальшого розвитку України як демократичної держави. Мається на увазі з одного боку, обмеженість органів самоврядування у праві створення виконавчих структур на субнаціональному рівні поряд із функціонуванням місцевих органів державної влади загальної компетенції

(місцеві державні адміністрації), внаслідок чого на місцях утворюється досить централізована система публічного управління; а з іншого – позитивний принцип регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, який суттєво обмежує ініціативу самоврядних органів щодо забезпечення нагальних потреб територіальних колективів.

Як свідчить проведений аналіз, кожна країна має свою власну унікальну систему публічного управління на місцевому рівні, що зумовлена національними, історичними, географічними, економічними та ін. особливостями. Водночас, спільною рисою для всіх держав є наявність інституту місцевого самоврядування, що вказує на демократичні засади в організації публічної влади на місцях, які інколи мають лише декларативний характер, як, наприклад, у Білорусі, В'єтнамі та Кубі. В основі організації публічного управління на місцевому рівні лежить адміністративно-територіальний устрій держави, що визначає просторові межі діяльності органів публічної влади; домінуюча теорія місцевого самоврядування та закріплена на законодавчому рівні модель публічної влади.

З метою подальшого удосконалення публічного управління на місцевому рівні в Україні, подальших досліджень потребує проблема вибору оптимальної моделі організації влади на місцях.

#### Література:

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
2. *Гуржий Т. О.* Автономізація місцевого самоврядування як об'єктивна передумова формування та розвитку системи публічного управління / Т. О. Гуржий // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 184–190.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
5. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : моногр. / [М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 280 с.
6. *Лелеченко А. П.* Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація і Україні [Електронний ресурс] / А. П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>.

7. *Лісничий В. В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн : навч. посіб. / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо, 2001. – 352 с.
8. *Мельниченко В. І.* Системність відповідальності суб'єктів публічного управління / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2011. – № 2. – С. 135–148.
9. *Михайлишин Л. Р.* Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : дис. ... к.держ. упр. : 25.00.01 / Л. Р. Михайлишин. – Львів, 2008. – 215 с.
10. Основи демократії : навч. посіб. / [ М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ] ; за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект “Демократична освіта”. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
11. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. ] ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012 – 256 с.
12. *Солових В. П.* Моделі територіальної організації влади / В. П. Солових // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
13. *Шикеринець В. В.* Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні : моногр. / В. В. Шикеринець ; за наук. ред. О. Я. Лазора ; ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 184 с.

*Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.*

УДК336.1:352

*О. В. ОЛЬШАНСЬКИЙ*

### **ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ**

*Розглянуто проблеми функціонування міського бюджету в умовах сучасних викликів, одним з яких є збройний конфлікт на сході України. Означено деякі шляхи збалансування міського бюджету, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань життєдіяльності міста в умовах ускладнення суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в країні.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, міський бюджет, виклики, збалансованість, резервний фонд.