
**РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ,
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА,
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

УДК 342.25(410):342.25(477)

В.П. Грובה

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ
У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ТА УКРАЇНІ**

У статті здійснено розгляд муніципальних органів у Великій Британії, визначено основні особливості, що вирізняють їх від місцевих органів влади в Україні; на основі правового аналізу надано рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює місцеву владу в Україні.

Ключові слова: *муніципальні органи, місцеве самоврядування, місцеві ради, мер, Україна, Велика Британія.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування у кожній державі відіграє досить значну роль, оскільки здійснює безпосереднє управління державними та місцевими справами на окремій адміністративно-територіальній одиниці. Без реалізації влади на місцях неможливо здійснити ефективне управління всією державою, реалізувати поставлені перед органами влади завдання, здійснити будь-які перетворення в суспільстві. Варто погодитись із думкою англійського науковця П.М. Слоу, який зазначав, що місцеве самоврядування являє собою складову частину національної держави, що підтримує у належному стані місцеву інфраструктуру з метою здійснення загальнонаціональної політики, ефективного функціонування капіталу, дотримання порядку і законності [1, с. 132–133].

Посилення функціонування та діяльності органів місцевої влади зумовлено й іншими чинниками, які призвели до того, що роль та значення місцевої влади у державі зростає. Про такі чинники, зокрема, говорить О.І. Черкасов, зазначаючи, що швидке зростання міст через концентрацію в них промисловості, пересування населення, формування суспільних груп за принципом спільності професійних інтересів привело до об'єктивного збільшення функцій, повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування, підвищення вимог до рівня надання послуг на місцевому рівні. Посилення навантаження на місцях спричинило активізацію процесу надання допомоги місцевим органам із боку

центральної влади. Відповідно центральні органи, здійснюючи контроль за використанням наданих коштів, почали переважно здійснювати функції спрямовуючої та контролюючої інстанції [2, с. 16]. З огляду на вищенаведені чинники, необхідним є вдосконалення діяльності місцевого самоврядування, оновлення нормативно-правової бази, що здійснює його регулювання, визначення пріоритетних напрямів діяльності, подолання проблемних питань, що виникають при здійсненні їх правового та матеріального забезпечення.

Необхідно посилювати значення місцевої влади, розширювати повноваження цих органів. Це потребує детального дослідження системи державної та місцевої влади, співвідношення повноважень центру та окремої адміністративно-територіальної одиниці, а також урахування особливостей функціонування органів муніципальної влади у зарубіжних країнах, де його розвиток набув необхідного спрямування, ефективної роботи та довіри населення. Однією із країн, де розвиток місцевого самоврядування є високим та може слугувати прикладом для використання окремих його положень є Великобританія із власними ustalеними традиціями та звичаями в галузі місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблеми місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах займалася значна частина науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.В. Ворона, С.В. Вобленко, Х.М. Кохалик, В.П. Колісник, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І.Г. Лазар, П.М. Любченко, С.Г. Серьогіна, В.Є. Чиркін, І.П. Шелепницька та інші. Проте, на сьогодні залишається актуальним подальше вдосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду функціонування місцевої влади у високорозвинених зарубіжних країнах.

Формування цілей. Метою статті є визначення конкретних положень щодо можливості імплементації досвіду функціонування органів муніципальної влади у Великій Британії до національної системи місцевої влади. Для досягнення поставленої мети в статті здійснюється розгляд організації місцевої влади у Великобританії, порядок формування місцевих органів влади, їх повноважень та взаємозв'язок із центральною владою.

Виклад основного матеріалу. Для Великої Британії характерною є англо-саксонська модель місцевого самоврядування, відповідно до якої пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі. Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії являє собою унітарну державу, яка складається з чотирьох частин: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. З огляду на таку структуру, місцеве самоврядування в цій державі є досить різноманітним, що, з одного боку, ускладнюється постійним протиріччям щодо надання Шотландії та Уельсу незалежності, а з іншого характеризується досить злагодженим взає-

мов'язком місцевої влади як із державною в цілому, так і з населенням окремої адміністративно-територіальної одиниці зокрема.

Розглянемо структуру та основні особливості місцевої влади Великої Британії.

Першою визначальною особливістю місцевого самоврядування у Великій Британії є те, що кожна окрема одиниця, яка входить до її складу, має власний адміністративно-територіальний поділ і власні органи місцевого самоврядування. Так, територія Великобританії розділена на графства, у яких створено райони, що мають назву округи, а округи в сільській місцевості поділяються на приходи. Територія Англії об'єднує дев'ять регіонів та складається з 39 графств, 6 метрополітенських графств і Великого Лондона, який є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна одиниця – приход. Територія Уельсу складається з 22 областей (11 графств і 11 міст-графств), а у сільській місцевості графства поділяються на громади. У Шотландії утворено 32 територіальні одиниці місцевого управління (області), а низовою є громада. Територія Північної Ірландії розподілена на 6 графств, які поділяються на 26 округів. На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування [3, с. 380]. Таким чином, складові частини Великобританії можуть мати різні назви своїх адміністративно-територіальних одиниць, що, на нашу думку, говорить про розвиток демократії у країні щодо визначення власної самобутності. У кожній із перерахованих адміністративно-територіальних одиниць місцеві органи влади представлені радами: рада графства, рада округу та приходська рада. Проте характерною рисою місцевого самоврядування є те, що такий поділ є умовним та не вважається таким, що здійснюється ієрархічно, тобто, якщо це рада графства, то вона є вищою ніж рада округу та приходська рада, і останні мають підкорятися їй. Вищенаведені ради виступають як рівні учасники всіх суспільних відносин, а тому серед них поширюється рівнозначні та партнерські взаємовідносини.

Наступною особливістю місцевого самоврядування є те, що Великобританія – це країна, що складається із звичаїв та традицій, які встановлювалися під час тривалого розвитку самобутності держави та мали неабиякий вплив на розвиток місцевої влади. Так, наприклад, про значення традицій у розвитку муніципальної влади в юридичній літературі зазначав О.І. Березін, уважаючи, що традиційність – це якісна характеристика соціуму, яка відображає етнополітичні, геояридичні та духовно-моральні процеси відтворення найуспішніших, які пройшли історичну апробацію форм, технологій та способів організації співіснування індивідів у конкретному життєвому просторі. Позитивний життєвий досвід, вироблений конкретною соціальною спільністю (народом, нацією, територіальною

громадою тощо), її правосвідомістю, згуртовує індивідів, організує їх взаємодію, дає змогу відносно однаково інтерпретувати різноманіття політико-правових та соціально-культурних явищ і процесів, безконфліктно узгоджувати різновекторні суспільні інтереси та потреби тощо [4, с. 9, 16]. Ми вважаємо, що саме традиційність була вагомим поштовхом до становлення у Великобританії з одного боку міцної влади на місцях, суттєвих повноважень у вирішенні місцевих справ, довіри людей до місцевих посадовців, а з іншого – можливості впливу центральної влади на владу в окремій адміністративно-територіальній одиниці. Що ж стосується України, то, на жаль, у нашій державі українці не в повному обсязі дотримуються традицій, що склалися при становленні місцевої влади. В Україні діє принцип законодавчого правового регулювання суспільних відносин на місцях, аніж застосування традицій та звичаїв. Тобто, свідомість застосування звичаєвих норм регулювання українців не настільки розвинута, як у англійців, що є досить важливим, оскільки ефективність будь-якої влади буде вищою у тих державах, де вона підтримується на рівні осмислення її важливості у свідомості людини. У таких державах влада та населення діють єдиною, оскільки з покоління в покоління виховувалися та навчалися на однакових звичаях та традиціях.

Важлива ознака місцевого самоврядування Великобританії полягає у визначенні вимог, що висуваються до кандидатів муніципальної ради. Місцеві ради обираються на основі загального рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Кандидатом на посаду до муніципальної ради може бути особа, яка: 1) до дня виборів досягла 21-го року; 2) протягом 12 місяців, що передували дню виборів, володіє як власник або орендує землю чи будинок (із прилеглою ділянкою землі) у відповідному районі; 3) його основне або єдине місце роботи протягом 12 місяців перебуває в цьому районі. На нашу думку, такі вимоги до кандидатів на посаду мера є суттєвими. Так, наприклад, погоджуємось із вимогою щодо тривалості місця роботи кандидата у певному районі та фактичному проживанні на території адміністративно-територіальної одиниці, оскільки, як убачається, необхідно, щоб кандидат на посаду був обізнаний із справами на тій територіальній одиниці, до ради якої він балотується. Ми вважаємо таку вимогу додатковою гарантією формування висококваліфікованої та професійної ради, здатної вирішити низку важливих питань відповідно до наданих їй повноважень. В українському законодавстві вимоги до місця проживання та роботи кандидата до місцевої влади відсутні.

Цікавим у законодавстві Великої Британії є правовий статус мера ради, який очолює муніципальну раду. Так, характерною особливістю є те, що мер немає реальних повноважень та вагомого впливу в раді, а здійснює лише ведення засідань та представництво ради у взаємовідносинах із іншими

органами. Реальні ж функції в раді виконують комітети, що формуються радою та здійснюють політику в різноманітних галузях господарства. В Україні ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» на голову міської, селищної, сільської рад покладено низку важливих повноважень, серед яких і представництво ради у взаємовідносинах із іншими органами, і здійснення окремих адміністративно-управлінських та господарсько-управлінських функцій. У національному законодавстві, зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься окрема стаття 42, яка і закріплює повноваження голови відповідної ради [5].

Окрім того, мер ради у Великобританії обирається строком на один рік на відміну від голови української ради. Так, статтею 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради [5]. Як убачається, така розбіжність у строкові повноважень голови муніципальної рад має як позитивні, так і негативні риси. До позитивних відносимо те, що короткий строк перебування голови на посаді здатний унеможливити узурпацію влади однією собою, оскільки голова ради в Україні має досить значне коло важливих повноважень та суттєвий вплив на діяльність всієї ради, що має неабияке значення для вирішення місцевих справ. Звичайно, за один рік роботи зменшується можливість використання головою ради своїх безпосередніх повноважень для вчинення корупційних схем і зловживання владою. До негативних чинників досить короткого перебування особи на посаді голови ради відносимо те, що за рік практично неможливо показати свою виконану роботу, неможливо реалізувати поставлені перед собою цілі. А тому рекомендувати внести зміни до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо встановлення строку перебування на посаді голови ради в один рік наразі ми не можемо, оскільки це положення в сучасних життєвих реаліях потребує додаткового вивчення та обґрунтування.

Подальшою характерною рисою місцевого самоврядування Великої Британії є те, що її виникнення обумовлено протистоянням інтересів між центральною владою та територіальними одиницями. Із цього приводу доречною є позиція Ю.І. Панейко, який зазначає, що для Великої Британії характерна особлива система місцевого управління, яка склалася в результаті протистояння й подолання суперечностей протягом кількох століть між центральною державною владою та децентралістичними інтересами територіальних одиниць, унаслідок чого був сформований принцип «King in Parliament», коли законодавча влада концентрується в парламенті, а на місцевий рівень передається виконання прийнятих законів [6, с. 64]. Звичайно ж, що в кожній країні з високим розвитком місцевого самоврядування місцева влада утворювалася, ураховуючи інте-

реси населення окремої адміністративно-територіальної одиниці. Тобто, у цій країні посповхом до наділення місцевих органів повноваженнями виходили не з історичної необхідності, а з реального конфлікту центральних та місцевих органів влади, що додатково підсилювалося традиційними поглядами англійців на власну самовизначеність, демократичність та незалежність у прийнятті рішень. Звичайно ж держава залишила за собою право на регулювання та контроль за здійсненням наданих місцевим органам повноважень. Так, у Великій Британії наявний принцип, який утвердився у XIX ст., згідно з яким муніципальні органи роблять лише те, що їм прямо дозволив закон. Отже, розмежування функцій між різними органами місцевого самоврядування здійснюється виключно парламентом та урядом країни. Вихід за межі наданої членам місцевого самоврядування компетенції є неприпустимий та карається законом.

В Україні прослідковується тенденція до того, що місцеве самоврядування виникає не як протистояння влади на місцях, а як чіткий та узгоджений процес наділення місцевої влади окремими повноваженнями від центру. І така необхідність була зумовлена певними обставинами часу, а не реальною важливістю врахування інтересів населення територіальної одиниці.

Характерною рисою місцевого самоврядування Великої Британії є те, що на відмінну від українського законодавця, члени муніципальної ради здійснюють роботу в раді на безоплатній основі, уважаючи це своїм обов'язком перед державою. Така позиція ще раз підтверджує тезу про те, що Велика Британія – країна з усталеними традиціями, великою правосвідомістю громадян, високою правовою культурою населення, які люблять свою країну та готові їй служити.

Законодавством України передбачено чіткий перелік органів, а також посадових осіб, які працюють у сільській, селищній, міській та районній у місті раді, у той час як у муніципальній раді Великої Британії такий перелік не визначений. Кожний орган місцевої влади в цій державі уповноважений самостійно визначати органи, що входитимуть до складу ради. Найбільш популярними відділами, що утворюються, варто назвати секретаріат (чи юридичний відділ), відділ кадрів, фінансовий відділ, відділ охорони здоров'я та охорони довкілля тощо. На нашу думку, це є досить позитивним у функціонуванні муніципальної ради, оскільки вона самостійно формує ті органи, у яких є потреба, які їй необхідні для ефективної роботи. На жаль, така норма в українському законодавстві на сьогодні не зможе бути використана, оскільки в нашій державі ще досить високий рівень корупції, а можливість самостійно визначати структуру ради може спричинити її більше поширення.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основні положення організації та функціонування муніципальних органів влади у Великій Британії та порівнявши їх із діяльністю національного місцевого самоврядування зазначимо, що, на жаль, багато чого із досвіду формування та фу-

нкціонування органів місцевого самоврядування Великобританії на сьогодні ми не можемо запозичити, оскільки це породжуватиме корупцію та узурпацію влади. У зв'язку з цим, українському законодавцеві необхідно досить шідро працювати, аби наблизити місцеву владу до міжнародних стандартів, зокрема до рівня високорозвинених зарубіжних країн. А розпочати необхідно як у Великій Британії, із усвідомлення того, що все, що ми робимо для ефективності функціонування всієї державної та місцевої влади ми робимо для себе та своїх дітей. Змінивши правосвідомість людини ми подолаємо корупцію та інші негативні явища, що виникають у діяльності місцевої влади та їх посадових осіб.

Використані джерела:

1. Бодрова І. І. Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід / І. І. Бодрова, Л. С. Стешенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – с. 128–138.
2. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Форум ; Инфра-М», 1998. – 160 с.
3. Конституційне право зарубіжних країн / [В. О. Ріяка, В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
4. Березин А. И. Институты публичной власти в национальной государственной правовой традиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02. – Ростов-на-Дону, 2006. – 26 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування / Ю. І. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.

Грובה В.П. Сравнительно-правовой анализ функционирования местных органов власти в Великобритании и Украине

В статье осуществлено рассмотрение муниципальных органов в Великобритании, определены основные особенности, отличающие их от местных органов власти в Украине; на основе правового анализа даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего местные власти в Украине.

Ключевые слова: *муниципальные органы, местное самоуправление, местные советы, мэр, Украина, Великобритания.*

Grobova V.P. Comparative legal analysis of the local authorities functioning in the United Kingdom and Ukraine

Local self-government in each state plays a significant role as has direct control over state and local affairs in a separate administrative-territorial unit. Without the realization of local authorities it is impossible to carry out effective management of the entire state, implement governmental tasks and make any changes in society.

The aim of the article is to determine the specific regulations concerning to the possibility of implementation the experience of municipal government in the United Kingdom with a national system of local government. To achieve this goal the author analyzes the organization of local government in the UK, formation of local authorities their powers and the relationship of the local authorities with central government.

Having analyzed the main positions of the UK municipal authorities' organization and functioning and compared them with the activity of the national local self-government bodies we can note that unfortunately a lot of experience in the formation and functioning of local self-government in the United Kingdom cannot be currently borrowed, because it may raise corruption and usurpation of the power. In this regard, Ukrainian legislator should work very productively to bring local authorities to international standards and to the level of highly developed foreign countries. We should start as in the UK, with the awareness that everything we do for the functioning of the whole state and local government we do for ourselves and our children. Changing human sense of justice we will overcome corruption and other negative phenomena arising in the activity of local authorities and the officials.

Key words: *municipal authorities, local government, local councils, the mayor, Ukraine, United Kingdom.*

УДК 004:378

М.В. Карчевський

**МОЖЛИВОСТІ ТА МЕЖІ ВИКОРИСТАННЯ
ТЕХНОЛОГІЙ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ
В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ**

Можливості багатьох педагогічних новацій часто переоцінювались, необгрунтовано розглядалися як розв'язання майже всіх проблем якості освіти. Актуальним завданням на сьогодні є максимально ефективне використання можливостей, що надають технології дистанційного навчання для якісного оновлення вищої освіти, та мінімізація ризиків розвитку імітаційної освіти. Виконання цього завдання, серед іншого, передбачає узагальнення успішного досвіду впровадження технологій дистанційного навчання. Метою роботи є описання досвіду використання означених технологій у Луганському державному університеті внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.

Ключові слова: *технології дистанційної освіти, якість освіти, вища юридична освіта.*

Постановка проблеми. Дистанційне навчання стало брендом сучасної освіти. Переважна більшість вищих навчальних закладів активно використовує спеціалізовані мережеві ресурси. Усе це загалом позитивно. Сучасні інформаційні технології дозволяють розширити доступ до вищої освіти, залучити більше людей до раціонального суспільного дискурсу та, зрештою, певним чином оздоровити суспільну обстановку.

Водночас варто зазначити, що можливості багатьох педагогічних новацій часто переоцінювались, необгрунтовано розглядалися як розв'язання