

Ігор КОСТЕНОК

Донецький державний університет управління

ЗАХІДНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ТРАНСФЕРІВ

Розглядається західний досвід організації місцевого самоврядування, а також особливості його культурного трансферу на постсоціалістичні країни після розпаду СРСР. Зазначаються основні помилки застосування моделей місцевого самоуправління, які можуть бути використані як рекомендації для країн пострадянського простору в процесі культурних трансферів західних практик місцевого самоврядування.

Ключові слова: моделі місцевого самоврядування, культурні трансфери, механізм, децентралізація, соціокультурні умови.

Игорь Костенок. Западные модели местного самоуправления: перспективы и ограничения культурных трансферов

Рассматривается западный опыт организации местного самоуправления, а также особенности его культурного трансфера на постсоциалистические страны после распада СССР. Указываются основные ошибки применения моделей местного самоуправления, которые могут быть использованы в качестве рекомендаций для стран постсоветского пространства в процессе культурных трансферов западных практик местного самоуправления.

Ключевые слова: модели местного самоуправления, культурные трансферы, механизм, децентрализация, социокультурные условия.

Ihor Kostenok. Western models of local governing: perspectives and limits of cultural transfer

The western experience of local governing and also the features of its cultural transfer to post-socialist countries after the collapse of the USSR are considered. Conclusions concerning the major mistakes the use of models of local governing. They can be used as guidelines for post-Soviet countries in the process of cultural transfer of Western practices of local governing.

Key words: models of local governing, cultural transfers, mechanism, decentralization, social and cultural conditions.

Світова практика демонструє величезну різноманітність організаційних та економічних рішень у галузі місцевого самоврядування. На сьогодні в демократичних державах існує безліч структурно-функціональних моделей здійснення місцевого самоврядування, розроблених з урахуванням регіональних особливостей і національних традицій. Умовно їх можна поділити на кілька основних типів. Основними є англосаксонська і континентальна моделі. Різновидами континентальної є французька і німецька моделі. На основі аналізу даних типів моделей можна виявити принципи, завдяки яким враховуються соціокультурні та політичні умови здійснення самоуправління в різних країнах світу, а також оцінити можливості

культурного трансферу західних надбань у галузі місцевого самоуправління на пострадянський простір, зокрема в Україну.

Відзначеній проблематиці присвячені праці А. Воронкова, А. Дементьєва, В. Євдокімова, Я. Старцева. Теорії місцевого самоврядування та спільну інтерпретацію опрацьовували ряд науковців під керівництвом Н. Медведєвої, особливості соціально орієнтованого місцевого самоврядування міст Німеччини та перспективи застосування цього досвіду в Росії вивчали Б. Гринчель та Н. Костилюва, досвід роботи місцевих органів влади в Європі висвітлює у своїй праці Е. Харлоф.

Мета статті полягає у визначенні перспектив та обмежень культурних трансферів західних моделей місцевого самоврядування в межах пострадянського простору.

Для англосаксонської моделі, яка набула поширення у Великобританії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, характерними є такі риси:

- високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення;
- відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю за органами місцевого самоврядування;
- відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Основним принципом у межах відзначеної моделі є принцип: «діяти самостійно в межах наданих повноважень» [1]. Вибірні органи місцевого самоврядування в межах закону, сформованої практики, судового прецеденту самостійно і під свою відповідальність вирішують питання, що не належать до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися в непрямій формі, наприклад за рахунок прийняття певних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Отже, така модель більшою мірою відповідає «громадській» теорії самоврядування.

У місцевому управлінні з англосаксонської моделі може використовуватися і комбінований спосіб формування виконавчих органів. Досить своєрідною є система «рада – керівник», що набула поширення в США, переважно в містах середніх розмірів. У межах такої системи мер, що обирається самою радою, не має реальної влади, виконуючи в основному представницькі функції. Реальну виконавську владу тут здійснює професійний «керівник-менеджер», який наймається на певний термін муніципальною радою та на якого покладаються обов'язки управління роботою виконавчого апарату. Він, зокрема, наймає та звільняє керівників усіх муніципальних відділів та служб, вносить до ради пропозиції з питань міського управління. Функції муніципальної ради і мера за такої системи мають значною мірою політичний характер, оскільки вони визначають загальну політичну лінію муніципалітету, приймають постанови і бюджет, які реалізуються «менеджером».

Система «рада – керівник» спрямована на побудову управління містом за такими ж принципами, за якими функціонує ефективна приватна корпорація, відокремивши при цьому політику від адміністрації. На це ж вказує популярна на Заході ідея Й. Струве, коли місцева адміністрація постає як підприємство з надання послуг, його працівники ставляться до громадян як до своїх клієнтів, які по праву претендують на те, щоб за власні гроші вони отримали ефективну допомогу [3, с. 18]. Перевага такої системи полягає, перш за все, в тому, що виконавчі функції покладено на професіонала. Крім того, вона дозволяє сконцентрувати увагу мера на стратегічних і політичних питаннях міського розвитку, а не на виконанні функцій оперативного управління адміністративним апаратом, що вимагає багато часу і високої компетенції. Водночас така система вважається неадекватною для великих міст (насамперед з позиції політики), оскільки приділяє занадто велику вагу професійним адміністраторам на шкоду виборним політикам, які реально представляють місцеве населення, спотворюючи, таким чином, волю виборців. Інститут муніципальних керівників (менеджерів) набув поширення також у Німеччині, Норвегії, Швеції, Фінляндії та ряді інших країн.

Крім того, у США, Великобританії та інших англосаксонських країнах затвердився принцип «позитивного регулювання» діяльності місцевих органів, обсяг повноважень яких встановлюється шляхом докладного перерахування їх прав та обов'язків. Місцеві органи, таким чином, мають право здійснювати лише ті дії, що безпосередньо передбачені законом. В іншому випадку дії місцевої влади можуть бути визнані як такі, що перевищують їх повноваження.

У найзагальнішому вигляді в законодавстві країн сучасного світу повноваження місцевих представницьких органів зазвичай поділяються на обов'язкові та факультативні («добровільні»). До обов'язкових належать ті, яким надається загальнодержавне значення, і які повинні виконуватися в обов'язковому порядку. До таких повноважень належать водопостачання, транспорт, громадська безпека, охорона здоров'я, утримання і прибирання вулиць тощо. Факультативні повноваження, як правило, реалізуються місцевими властями на свій розсуд, залежно від конкретних фінансових можливостей. До них зазвичай належать ті, що пов'язані з різними соціальними і культурними функціями, такими як утримання громадських парків, бібліотек, будівництво будинків для бідних і інвалідів.

Таким чином, для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, самостійна відповідальність автономних органів за ті завдання, що вони виконують, але під правовим наглядом центральної влади. Це обумовлено історичним досвідом цих країн, де суди завжди відігравали важливу роль у системі владних відносин.

Континентальна модель поширена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія) і в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Для неї характерні такі риси:

– поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня);

– певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою в порівнянні з державною владою;

– обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Ця форма організації місцевого самоврядування відображає протилежну в порівнянні з попередньою моделлю тенденцію, і відповідає «державній» теорії місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом такої моделі є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш великі кантони та округи є місцевими рівнями державної влади, елементи самоврядування знову з'являються на рівні департаменту, щоб повністю змінитися державною владою на рівні регіону. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, кожна комуна має свій представницький орган – раду і мера, обраного з депутатів ради. Мер і депутати муніципальної ради працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара республіки. Останній також спостерігає за законністю прийнятих комуною рішень і в разі потреби звертається до суду щодо їх скасування [4, с. 68].

У країнах континентального права набув поширення принцип «негативного регулювання», відповідно до якого місцеві органи мають право здійснювати всі дії, які прямо не заборонені законом. Обсяг і зміст повноважень місцевих органів тут утворено залишковим вільним простором, який за законом не надано іншим органам. Зазвичай компетенція місцевих органів охоплює фінансово-економічні повноваження, головними з яких є прийняття місцевого бюджету, місцеве планування, регулювання діяльності у сфері муніципального господарства. Місцеві органи відповідають також за комунальні послуги, охорону навколишнього середовища. У цю ж групу повноважень входять розвиток транспорту і регулювання дорожнього руху, санітарія, каналізація, очищення вулиць тощо. Місцеві органи несуть відповідальність за охорону громадського порядку, встановлюючи правила поведінки в громадських місцях, розпоряджаючись місцевими силами охорони порядку.

Загальна тенденція в багатьох країнах полягає в скороченні власне комунальних справ та розширенні зобов'язань та повноважень, що відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів у державний механізм, їх пристосування до вирішення насамперед завдань, які мають загальнодержавне значення. Вельми показово, що у Фінляндії державні справи, що вирішуються місцевими органами, становлять приблизно 3/4 всього обсягу справ комун. Виконавчий орган може здійснювати і деякі функції державної адміністрації (особливо на низовому рівні). Тут у наявності подвійне становище виконавчого органу, який розглядається, з одного боку, як складова частина місцевого самоврядування, а з іншого – як низова ланка виконавчої вертикалі, представник уряду, відповідальний

за здійснення доручених йому справ, таких як реєстрація актів громадянського стану, реалізація на підвідомчій території різних загальнодержавних нормативних актів, забезпечення порядку і безпеки і т.п. У такій подвійній ролі виступає, наприклад, мер у Франції та Італії [6].

Порівнюючи англосаксонську та континентальну моделі місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що в демократично розвинутих країнах відмінності між цими двома моделями не мають принципового характеру. Їх сучасна форма багато в чому є результатом реформ місцевого самоврядування, що дозволяє говорити про певне зближення колись дуже відмінних муніципальних систем [7]. До того ж у деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) функціонує змішана («гібридна») модель місцевого самоврядування, що поєднує в собі риси як англосаксонської, так і континентальної моделей.

Модель французької системи самоврядування з тими чи іншими змінами прийнята в більшості країн континентального права. При цьому співвідношення різних форм державного управління і місцевого самоврядування в рамках окремих адміністративно-територіальних одиниць визначається історичними, інституційними, особливостями тієї чи іншої країни, її політичним режимом, а також правовою системою. Однак тут важливою є роль представників центральної влади, тобто так званого прямого державного управління.

Пряме державне управління на місцях може функціонувати на регіональному рівні, що характерно для більшості західних країн із континентальною моделлю місцевого управління, і в усіх територіально-адміністративних одиницях, що типово для багатьох країн, що розвиваються. В Італії, наприклад, представником центру в області є урядовий комісар. В областях Швеції представником центру на місцях є губернатор, який призначається центральним урядом. Тому в конституційному аспекті функціонування муніципалітетів має дуальний характер: вони одночасно є представниками центру і органами місцевої автономії. Аналогічним чином функціонують префекти в префектурах Греції, губернатори в провінціях Іспанії.

Пряме державне управління на місцях в певних адміністративно-територіальних одиницях може здійснюватися і в «чистому» вигляді. Наприклад, в округах Німеччини представницькі органи не формуються, там управлінські функції доручаються урядовим президентам, що призначаються виконавчою владою землі і безпосередньо підпорядковуються міністру внутрішніх справ відповідного суб'єкта федерації.

У відзначених моделях муніципальна політика спрямована на деконцентрацію або децентралізацію політичних повноважень центральної влади. Поряд з англосаксонською і французькою моделями місцевого самоврядування як самостійну муніципальну систему в зарубіжних країнах виокремлюють місцеве самоврядування Німеччини. Значну роль у розвитку муніципального права цієї країни на початку XIX ст. відіграли реформи

барона фон Штейна. Правовою підставою формування місцевого самоврядування став прусський Статут міст, уведений фон Штейном в 1808 р. Він передбачав розвиток системи громадського самоврядування: поряд із представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головою представницького органу влади. У реформі фон Штейна простежується ідея усунення паралелізму органів представницької влади та органів місцевого самоврядування. Згідно зі статутом органи місцевого самоврядування отримували обов'язок вирішувати місцеві справи не тільки від свого імені, а й за дорученням держави [8, с. 152].

Сьогодні місцеві органи влади у ФРН утворюються в районах, містах у ранзі районів і громадах. Самоврядування відповідно до сучасної німецької доктрини означає, що державні завдання вирішуються юридичними особами публічного права. Інакше кажучи, держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Федерація і землі, таким чином, є не єдиними суб'єктами державного управління: громади і райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм функцій. На відміну від англосаксонської моделі місцевого самоврядування на німецькі комуни поширюється принцип загальної компетенції.

Правове регулювання діяльності місцевого самоврядування у ФРН здійснюється відповідно до Основного закону. У Німеччині апарат виконавчої влади в містах будується на єдиних для всіх земель принципах: вся міська адміністрація розділена на департаменти, що мають уніфіковану нумерацію. Кожен департамент очолює керівник, який призначається.

Американська система «сильний мер – рада» багато в чому нагадує систему південно-німецького ради. Головою виконавчого апарату і одночасно головою місцевої ради тут є бургомістр, який обирається населенням із професіоналів, які висувуються на партійній основі. Бургомістр, що має досить міцні права в системі громадського управління цих земель, має широкі права у фінансовій сфері, самостійно вирішує багато кадрових питань. Позиції глави виконавчого органу набагато сильніші, ніж у Великобританії. Це визначається, зокрема, тим, що він має право опротестовувати рішення ради. Бургомістр вважається не тільки вищою посадовою особою місцевого управління, але й представником уряду відповідної землі.

На думку західних експертів, створення «єдиної Європи» сприяє популяризації федеральної моделі державного управління, яка існує в Німеччині. Привабливість німецької моделі, яка добре зарекомендувала себе, обумовлює проникнення «вірусу федералізму» в країни з централізованою системою управління, такі як Франція, та затвердження в законодавстві відповідних концепцій і принципів. Зокрема, у Франції в право проникли такі невластиві йому до цих пір принципи, як принцип субсидіарності місцевих бюджетів, принцип участі у спільних адміністративних структурах місцевих колективів різних рівнів, принцип

фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів одного рівня тощо.

У цілому в Європі ставлення до місцевого самоврядування поляризується по осі «Північ» – «Південь». Скандинавські країни відрізняються високим рівнем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи – низьким [5].

А. Гессер у роботі «Свобода муніципальних утворень як порятунк Європи» пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності. Він виділяє «споконвічно вільні» країни з традиційно високим рівнем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Великобританія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, США) та «лібералізовані держави верховної влади», які засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального «управління під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія та Німеччина) [2]. Тим самим А. Гессер дає більш широко класифікацію, ніж англосаксонська / континентальна моделі.

Для першої групи країн у його класифікації «точкою відліку» є місцева громада, для другої – держава. Першість громади виявляється в тому, яку увагу в країнах першої групи приділяють впливу і контролю громадян за місцевим самоврядуванням.

У Фінляндії принципи здійснення демократичних прав громадян є гарантованим законом про місцеве самоврядування, який складається зі 105 статей, з них 6 – присвячено правам безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні і 13 – праву громадян не погоджуватися з рішенням муніципалітету або подавати скаргу на нього. У законі є положення, які зобов'язують муніципалітет інформувати громадян щодо своєї діяльності і обов'язково розглядати органами місцевого самоврядування громадські ініціативи. У країнах Скандинавії та Данії вивчення скарг громадян за рішеннями муніципалітетів – важлива частина адміністративної роботи. Такі скарги відділяються від звичайних судових позовів і розглядаються в спеціальних адміністративних судах [4, с. 68 – 69].

У країнах другої групи також вважають, що активні громадяни – благо для муніципалітету, проте більше уваги приділяють державному контролю. У Німеччині начальник окружного управління – керівник району в землі здійснює загальний та правовий нагляд за громадами районного підпорядкування, адміністрація округу здійснює правовий нагляд за містами нерайонного підпорядкування, одночасно вона є вищим органом нагляду за громадами районного підпорядкування. Міністерство внутрішніх справ федеральної землі здійснює нагляд за районами і містами нерайонного підпорядкування. Особливі норми діють для державного фінансового нагляду. Бюджет кожного муніципалітету піддається ретельному державному контролю, зокрема на предмет збалансованості доходів і витрат, та підлягає затвердженню в рамках спеціальних погоджувальних бюджетних процедур.

Для першої групи країн характерним є загальне формулювання компетенції місцевого самоврядування. У Фінляндії сфери діяльності (предмети ведення) муніципалітетів визначені в найзагальнішому вигляді: освіта; охорона здоров'я; соціальне забезпечення; технічна інфраструктура; контроль за збереженням навколишнього середовища. У законі про місцеве самоврядування Данії взагалі не розкриваються питання місцевого значення. Муніципалітети Данії вільні займатися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для місцевого співтовариства, якщо тільки ці питання не є компетенцією держави і не регулюються галузевим законодавством. Зокрема, галузевим законодавством регулюється організація бібліотек і музичних шкіл. Якщо датський муніципалітет захоче відкрити муніципальну школу, він повинен дотримуватися певних стандартів її змісту. Виключно місцевим законодавством вирішуються такі питання, як будівництво спортивних споруд, підтримка спортивних клубів, програми допомоги бідним [6].

Для другої групи країн компетенція більш детально встановлюється законом і судовою практикою. У Франції органи місцевого самоврядування можуть бути покарані за проведення соціальних чи економічних заходів, необхідність яких не виправдана. Таким чином, хоча в другій групі країн і існують обмеження компетенції місцевого самоврядування, вони вводяться не для того, щоб захистити сферу державного впливу, а для того, щоб захистити свободу підприємництва і приватну ініціативу.

Принципову відмінність від розглянутих моделей місцевого самоврядування має так звана радянська модель, що існувала в колишньому СРСР та країнах соціалістичного табору. На сьогодні вона збереглася в тому чи іншому вигляді в країнах, що вважають себе соціалістичними (Китай, КНДР, Куба), і в деяких країнах, що розвиваються із соціалістичною орієнтацією.

В основі радянської моделі лежить заперечення принципу поділу влади і проголошення абсолютної влади представницьких органів (рад) на відповідній території. Таку систему місцевого управління характеризує досить жорстка ієрархічна підпорядкованість усіх ланок, що входять до її складу. Усі інші органи влади розглядаються як похідні від рад. Про це, зокрема, наочно свідчить ст. 3 Конституції Китайської Народної Республіки, відповідно до якої всі державні адміністративні органи, судові органи та органи прокуратури формуються зборами народних представників та несуть відповідальність перед ними. Виконавчими органами місцевих рад, як правило, є сформовані ними зі свого складу виконавчі комітети. Останні, діють згідно з принципом подвійного підпорядкування: вищому органу управління і відповідній місцевій раді.

У Китаї виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди, роботою яких управляють губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів, начальники повітів, начальники районів та селищні старости. Відповідно до ст. 114 Конституції

Куби провінційні і муніципальні асамблеї народної влади формують виконавчі комітети із своїх членів, які обирають голову, його заступника і секретаря. Вони затверджуються відповідною асамблеєю. І хоча ради вважаються повновладними органами, реальна влада належить партійним організаціям. Подібна організація політичної влади до останнього часу існувала і в ряді країн Африки. Система управління там відрізнялася повним злиттям апарату єдиної правлячої партії з апаратом держави. Єдиний державно-партійний механізм влади функціонував на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу.

У контексті розгляду «радянської моделі самоуправління» покажемо є досвід проведення реформ місцевого самоврядування в країнах колишнього соціалістичного табору – Польщі та колишньої НДР. Польські законодавці ще у 1990 р. закріпили основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування в національних актах. Із січня 1990 р. в Польщі набув чинності закон про місцеве самоврядування, відповідно до якого місцеве самоврядування має здійснюватися на основі принципів субсидіарності та пріоритету прав громадян. Основою місцевого самоврядування була обрана «гміна» (громада). Управлінська діяльність місцевої спільноти здійснюється через органи місцевого самоврядування, основним завданням яких, так само як і органів державної влади в Польщі, – є надавання послуг мешканцям.

З початку 1999 р. місцеве самоврядування реалізується також на «пов'язаному» рівні (районний рівень, що є в Польщі другим рівнем місцевого самоврядування). На думку А. Любятівські – координатора Союзу польських метрополій, удосконалення системи субсидіарного самоврядування в Польщі триватиме ще принаймні 20 – 30 років [5].

Аналізуючи процес об'єднання Німеччини, німецькі фахівці виявили ряд помилок, які можуть стати доречними і для України:

– система місцевого самоврядування, як правило, охоплює широкі верстви суспільства, тому її реформування не повинно бути різким і кардинальним, як це мало місце при переході «нових» федеральних земель до західнонімецької системи;

– саме під час реформування системи організації місцевої влади слід більше уваги приділяти тому позитивного досвіду, що вже існує, і який повинен бути покладений в основу нової системи. Наприклад, у колишній НДР успіхи в соціальній сфері були досягнуті багато в чому завдяки діяльності місцевої влади, але це не було враховано під час об'єднання;

– для проведення на практиці реформи місцевого самоврядування необхідним є численний прошарок кваліфікованих фахівців у галузі комунального права, управління та фінансів. Їх брак поряд з відсутністю відпрацьованого механізму комунального управління не може бути компенсованим навіть за рахунок таких величезних фінансових «вливань», які були зроблені в «нові» землі після об'єднання.

Таким чином, навіть широкомасштабне фінансове вирівнювання не змогло компенсувати помилки у сфері муніципальної політики [7].

Розглянуті вище моделі місцевого самоврядування – результат природного поступового розвитку. У більшості європейських країн місцеве самоврядування виникло «знизу» як спосіб життя, увійшовши в систему ціннісних орієнтацій та настанов. Державна влада формувалася як «надбудова» над місцевим самоврядуванням. Невипадково під час контролю за законністю діяльності місцевих органів влади, навіть там, де вони вбудовані в систему державного управління (Франція), визнається природність факту існування органів місцевого самоврядування, їх самостійність, автономія повноважень та фінансових можливостей.

Досвід культурного трансферу західних моделей місцевого самоврядування в пострадянський простір зумовив зсув акцентів у сучасній теорії управління. Особливий інтерес дослідників викликає вивчення громадянської природи місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що його основне призначення – задоволення життєво важливих інтересів населення, обслуговування запитів і потреб членів суспільства. Відповідно, певні принципи західних моделей місцевого самоуправління можна адаптувати до пострадянських умов:

– місцеве самоврядування передують формуванню державної влади і є базовим елементом формування демократичної політики;

– незалежні органи місцевого самоврядування здатні за необхідності протистояти зазіханню на абсолютну владу і спробам обмеження природних прав людини;

– органи місцевого самоврядування стоять найближче до населення і саме тому є більш доступними для взаємодії, тому широкомасштабна децентралізація державного управління підвищує ефективність управлінських рішень, а отже, і рівень задоволеності населення в цілому;

– у межах та на рівні місцевого самоврядування можна очікувати найбільшої за масштабами громадської активності та участі населення в управлінні;

– відносна доступність органів місцевого самоврядування для представників непривілейованих верств суспільства.

Розглянуті вище моделі свідчать про те, що місцеве самоврядування являє собою складний механізм, який, маючи автономію (що знаходить вираження у виборності місцевих представницьких органів, наявності у них свого виконавчого апарату тощо), функціонує під контролем центральної влади і значною мірою є інтегрованим у державний механізм, виконуючи багато функцій, які мають загальнонаціональне значення, кількість яких збільшується з розширенням соціальних функцій сучасної держави. Саме тому головною проблемою під час реформування місцевого управління постає не вибір між централізацією або децентралізацією, унітарним або федеративним законодавчим регулюванням, а пошук належного балансу між ними, балансу, що адекватно відображав би реальні соціокультурні умови конкретної країни та відповідав тим завданням, що ставляться перед самоврядуванням.

Список використаних джерел

1. **Воронков А.** Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления / А. Воронков // Власть. – 2007. – № 9. – С. 19 – 24.
2. **Гессер А.** Свобода муниципальных образований как спасение Европы / А. Гессен. – Режим доступа : www.urbanomics.ru/texts.php7.
3. **Дементьев А.** Теории местного самоуправления и их современные интерпретации / А. Дементьев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 4 – С. 18 – 24.
4. **Евдокимов В. Б.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 68 – 69.
5. **Зарубежный** опыт территориальной организации местного самоуправления. – Режим доступа : www.urbanomics.ru/texts.php?
6. **Местное** самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общ. ред. Медведевой Н. П. – М. : Юрид. лит., 1994. – 80 с.
7. **Социально** ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России / под ред. Б. М. Гринчеля, Н. Е. Костылевой. – М. : Наука, 1999. – 377 с.
8. **Харлоф Э.** Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф. – М. : Финансы и статистика, 1992. – С. 152 – 155.

Надійшла до редколегії 21.02.2013

УДК 351(477)

Сергій ПОЛЮШКІН

Придніпровська державна академія будівництва та архітектури

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ МІСТА-МЕГАПОЛІСА

Розглядаються передумови успішного управління сталим розвитком складної системи міста-мегаполіса в сучасних умовах і механізми їх реалізації в поліконтурній моделі.

Ключові слова: системна складність, програмно-цільовий підхід, прогнозування параметрів розвитку, інтеграція стратегічного і проектного підходів, сталий розвиток, зона стратегічної відповідальності, каскадування повноважень і відповідальності.

Сергей Полюшкин. Концептуальные основы построения модели управления устойчивым развитием города-мегаполиса

Рассматриваются предпосылки успешного управления устойчивым развитием сложной системы города-мегаполиса в современных условиях и механизмы их реализации в поликонтурной модели.

Ключевые слова: системная сложность, програмно-целевой подход, прогнозирование параметров развития, интеграция стратегического и проектного подходов, устойчивое развитие, зона стратегической ответственности, каскадирование полномочий и ответственности.

© Полюшкин С. С., 2013

Serhiy Poliyshkin. The conceptual foundations for management of the sustainable development model of city-megapolis

The preconditions of successful management for complicated system of city-megapolis in modern conditions are analyzed and mechanisms of its implementation in poly-contour model are delivered.

Key words: system's complication, program-aimed approach, forecasting, integration of strategic and project approaches, sustainable development, zone of strategic responsibility, cascading of competencies and responsibilities.

Говорячи про загальні засади побудови моделі управління сталим розвитком мегаполіса, зауважимо, що така модель має створювати передумови і можливості здійснення керованого розвитку з урахуванням складності системи, наявності факторів самоорганізації, доцільності прогнозування факторів розвитку, сучасних тенденцій розвитку великих міст, ключових факторів успіху і ключових компетенцій, а найголовніше – забезпечувати балансування аспектів сталого розвитку міста.

Місто-мегаполіс слід розглядати як складноорганізовану, нелінійну, відкриту систему. Вона складається з великої кількості підсистем, що взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем для досягнення конкретних соціально значущих цілей. Згідно із законом необхідної різноманітності, система управління сталим розвитком мегаполіса за своєю структурою та функціональним навантаженням має відповідати складності об'єкта управління, а отже, і сама по собі також має бути складною системою [7]. Такий підхід обумовлює і вибір відповідних методів побудови системи управління сталим розвитком мегаполіса.

Різні аспекти проблеми сталого розвитку територій досліджували такі науковці, як: Ю. Шаров, О. Бобровська, О. Більська, Є. Борщук, О. Молодцов, Л. Рева, Л. Тимошенко, Г. Третяк, І. Чикаренко та ін.

Мета статті – розробка моделі стратегічного управління сталим розвитком міста-мегаполіса на проектних засадах.

У ході еволюції відкритих систем їх сталість, як правило, зростає, виробляються більш складні та багаторівневі комплекси зворотних зв'язків. Однак абсолютний гомеостазис – прагнення до стабільності або самозбереження – є недостижним, тому що в живому організмі цьому процесу перешкоджає старіння, в технічних системах – руйнація, аварії, в соціальному середовищі – конфлікти, революції тощо. Тобто прагнення систем до гомеостазису сприяє розвитку стабільності, хоча й на певному проміжку часу. Водночас діалектика розвитку свідчить про те, що надто стабільні системи припиняють свою еволюцію, адже стійкість гальмує реалізацію принципу змінності. Певний «хаос» у системі забезпечує пом'якшення жорстких структур, набуття їх елементами більшого ступеня свободи, що є важливою умовою природного оновлення й розвитку. Із синергетичних позицій «хаос» розглядається як потенціал майбутньої впорядкованості, як відтворювальний фактор, він обов'язково містить гени нового [5]. Фактично стабільні організаційні форми є