

Денис ТЕОДОРОВИЧ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД**

Аналізується зарубіжний та вітчизняний досвід функціональної діяльності органів місцевого самоврядування. Розглядаються основи теорій та моделей місцевого самоврядування щодо їх відповідності європейським стандартам місцевої демократії, розкриваються головні проблеми їх впровадження в життя. Пропонується ряд заходів, реалізація яких сприятиме вдосконаленню законодавчого забезпечення статусу та повноважень місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: функції органів місцевого самоврядування, теорія місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування.

Денис Теодорович. Модели местного самоуправления: отечественный и польский опыт

Анализируется зарубежный и отечественный опыт функциональной деятельности органов местного самоуправления. Рассматриваются основы теорий и моделей местного самоуправления касательно их соответствия европейским стандартам местной демократии, раскрываются главные проблемы их внедрения в жизнь. Предлагается ряд мер, реализация которых будет способствовать совершенствованию законодательного обеспечения статуса и полномочий местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: функции органов местного самоуправления, теория местного самоуправления, модели местного самоуправления.

Denys Teodorovych. Models of local government: national and Polish experience

The foreign and the national experience of functional activities of local governments, practical problems are analyzed. Particular attention is given to the analysis of basic theories and models of local self-government in accordance to European standards of local democracy and the definition of the main problems of their implementation in reality. Proposed a number of measures which will help to improve legislative support of the status and powers of local self-government in Ukraine.

Key words: functions of local government, theory of local government, local government model.

Місцеве самоврядування кожної країни всебічно відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і місцевого самоврядування України, яке існувало з найдавніших часів і характеризувалося демократизмом [12]. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII – XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого

© Теодорович Д. О., 2013

самоврядування, вільного від феодално-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів.

Дослідження проблем моделей місцевого самоврядування займає чільне місце в галузі наук державного управління, галузях економічних, політичних, юридичних та соціологічних наук. На сьогодні суттєвий внесок у теорію та методологію розбудови системи ефективного місцевого самоврядування здійснили і продовжують здійснювати багато вітчизняних учених: З. С. Варналій, В. Є. Воротін, М. І. Долішній, В. Ю. Керецман, О. Б. Коротич, В. С. Куйбіда, Е. М. Лібанова, Ю. В. Макогон, Н. А. Мікула, А. І. Мокій, С. А. Романюк, В. І. Чужиков та ін.

Актуальним аспектом загальної проблеми залишається вивчення питання ефективності діяльності місцевого самоврядування, а також аналіз можливості застосування сучасних методів управління у вітчизняній системі місцевого самоврядування. Крім того, на сьогодні ми можемо констатувати відсутність обґрунтованого наукового дослідження з приводу визначення найефективнішої системи місцевого самоуправління у світі та шляхів її адаптації до реалій вітчизняного законодавства.

Мета наукового дослідження – проаналізувати сучасні теорії місцевого самоврядування та їх моделі в розвинених країнах світу.

Поняття «самоврядування» почало використовуватися в період Великої Французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин (громад) стосовно держави. Виникнення терміна пов'язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном, який бачив у самоврядуванні більше, аніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а насамперед спільноти людей, які в частині своїх справ є незалежними від держави [11]. На нашу думку, принцип формування місцевого самоврядування мало змінився, але стосовно незалежності від держави на сьогодні відсутність децентралізації є бар'єром для ефективного регіонального розвитку.

У проаналізованій нами науковій літературі існує декілька теорій, які пояснюють сутність місцевого самоврядування [9; 10]. Першою у XIX ст. була обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), яка базувалася на ідеях природного права. Вона ґрунтувалася на тому, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна щодо державної влади публічна влада територіальної громади. На нашу думку, недоліками цієї теорії є те, що вона базувалася на принципах автономії щодо центральних органів влади, що на сьогодні для України є не зовсім актуальним через відсутність у нормативно-правовому забезпеченні певних актів, які б надавали таку автономію.

Пізніше поширення набуває громадівська теорія місцевого самоврядування. Згідно з нею на перший план висувається не природний характер прав громади, а недержавна природа виникнення та діяльності місцевого самоврядування. Ця теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер [1]. Громадівська теорія місцевого самоврядування може мати місце в сучасній системі України лише за умови децентралізації влади в країні.

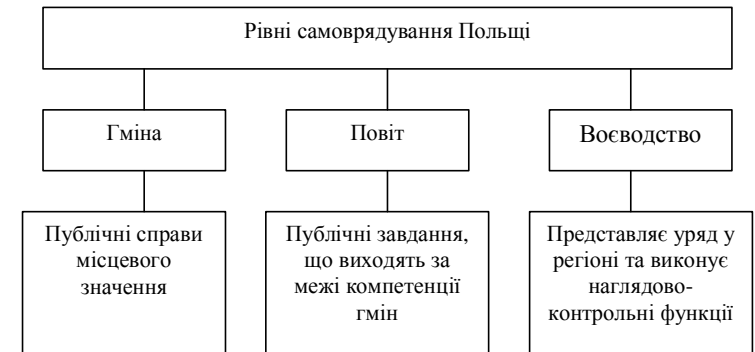
Обидві вищезгадані теорії набули свого розвитку у громадській теорії місцевого самоврядування. За цією теорією органи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Однак громадська теорія, як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями. Критики цієї теорії звертали увагу на те, що існування таких об'єднань завжди має факультативний характер, а існування територіальних громад – обов'язковим, а звідси бачили в діяльності самоврядних місцевих об'єднань не доповнення, а саме часткову заміну діяльності державної.

У 70-х рр. XIX ст. з'явилася державницька теорія місцевого самоврядування. На відміну від громадської ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління. З цієї точки зору будь-яке управління публічного характеру є справою державною. За цією теорією вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Згідно з державницькою теорією місцевого самоврядування, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом: дозволено лише те, що передбачено законом. Але з появою теорії муніципального соціалізму, який являв собою сукупність програмних положень та настанов, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя, місцеве самоврядування, на нашу думку, почало шлях до децентралізації. Першою вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, було наділення міської та сільської громади правами більшої автономії [2]. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

На Заході теорія і практика демократичного управління розвивались та вдосконалювались пліч-о-пліч. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє однаковою мірою інтереси всіх класів та прошарків суспільства [4].

Отже, проаналізувавши різні теорії місцевого самоврядування, ми можемо зробити висновок, що сутнісні форми місцевого самоврядування залежать від багатьох факторів, найбільш важливими з яких є історичні традиції самоврядності, територіальний устрій держави, форма правління, рівень політичної культури населення. На наш погляд, на сьогодні українська система управління формується за принципом муніципальної теорії місцевого самоврядування. Але оскільки під впливом нових глобальних змін система державного управління та місцевого самоврядування динамічно змінюється, вона постійно потребує нових підходів.

Зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, тому, на наш погляд, є нагальна потреба конструктивного використання зарубіжного досвіду з проведення демократичних реформ, зокрема розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування. Одним із найяскравіших прикладів вдалих муніципальних реформ цього типу є реформування, здійснене в Польщі, яка за своїми геополітичними та культурно-історичними особливостями особливо близька до України. Ідея самоврядування в Польщі полягає не в управлінні місцевими справами взагалі і репрезентації інтересів держави, а в репрезентації інтересів громади, яка сама обирає собі владу. Водночас органи місцевого самоврядування діють під наглядом державних органів, які контролюють виконання законів. Структурно система місцевого самоврядування в Польщі є триступеневою, а саме: воєводство, повіт, гміна [11].



Функції самоврядування в Польщі

Польща має більш як трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, однак найцікавішим для дослідження в аспекті необхідності здійснення реформи місцевого рівня територіальної організації влади в Україні є період адміністративних реформ 1970-х рр.

і період удосконалення місцевого самоврядування після прийняття Конституції 1997 р. На сьогодні згідно з Конституцією Польщі територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені конституцією або законами за іншими державними органами [8]. Конституція визначає для органів місцевого самоврядування коло завдань або повноважень, які не встановлені для органів влади інших рівнів. На рівні воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і державна адміністрація на чолі з воєводою. Тобто воєводство має самоврядно-державний характер. Органом місцевого самоврядування на рівні воєводства є сеймик. Він формується шляхом прямих виборів. Органи місцевого самоврядування Польщі обираються терміном на чотири роки. Чисельний склад сеймиків залежить від кількості мешканців даної одиниці. Управління на чолі з маршалком воєводства є виконавчим органом сеймику. Маршалк обирається з радників сеймику. Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участі в реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому. Найважливішим є укладання контрактів регіонів з урядом. Це забезпечує бюджету воєводства грошовими надходженнями [15, с. 32].

Дуже цікавий та неоднозначний з наукової точки зору момент – це те, що незалежно від самоврядування на території воєводства діє воєвода, призначений прем'єром. Він є представником уряду на місці. Воєвода несе відповідальність перед Радою Міністрів за громадський порядок і безпеку у воєводстві. До завдань воєводи належить правовий нагляд (разом з адміністративним судом) над гмінами, повітовим та воєводським самоврядуванням, урядовою адміністрацією, поліцією, пожежною охороною, санітарно-епідеміологічною інспекцією, репрезентування уряду на місцях. Повіт – це одиниця локального самоврядування. Для виконання обов'язків, покладених на повіти, створені спеціальні представницькі органи – ради повітів. Слід наголосити, що міста на правах повіту (так звані міські повіти) мають усі повноваження і завдання найнижчого рівня – гміни, а також повіту [15]. Повітам можуть делегуватися права воєводств щодо тих питань, які можуть вирішуватися на місці. Аналіз нормативно-правових актів Польщі в галузі місцевого самоврядування показав, що повіт має самостійний бюджет і його доходи не залежать від доходів гмін. Також слід зазначити, що повіт не здійснює нагляду за діяльністю гмін і не може втручатися в їх компетенцію. Найцікавішим для нашого досвіду є аналіз гміни. Вона є найнижчим рівнем місцевого самоврядування Польщі. Гміна відповідає за всі громадські справи, які стосуються життя мешканців у межах гміни. Гміна є юридичною особою, самостійною у виконанні суспільних завдань, має власні доходи, а також додаткові субсидії, має право на володіння комунальним майном та на судовий захист своєї самостійності [6]. Гміна має свої органи, до яких належить рада гміни, яка обирається на загальних виборах. Члени ради обирають правління і вйта, бурмістра (у

малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками гміни [6, с. 39]. Одним із головних правил самоврядної системи Польщі є незалежність між рівнями самоврядної громадської адміністрації. Повітове або воєводське самоврядування не має контрольних компетенцій щодо гмін [5, с. 118].

З аналізу зарубіжного і національного досвіду випливає, що саме представницькі органи – ради є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад та їх об'єднань. Отже, слід підкреслити, що характерною для України є система місцевих рад, а також їх виконавчих комітетів. Виникнення та функціонування цих комітетів обумовлено низьким рівнем участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем та виявляється в делегуванні всього обсягу владних повноважень від територіальної громади органам місцевого самоврядування. Такий стан є так званою бифуркацією для системи місцевого самоврядування в Україні [14]. На нашу думку, на даному етапі суспільно-політичного розвитку України найбільш адекватною є така модель місцевого самоврядування, для якої характерним є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових та проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який, як голова виконавчого комітету, поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації, а державі, у свою чергу, необхідно зберегти за собою політичні функції, передаючи на місця контроль за економікою, екологічним становищем, соціальною і культурною сферами. Надання територіальній громаді можливості самостійно або через своїх представників вирішувати якомога ширше коло питань місцевого значення повинно стати основним результатом реформ.

Отже, аналіз моделей місцевого самоврядування в різних країнах світу, а також специфіки, принципів устрою, форм організації та функціонування місцевого самоврядування, взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в жодній із західноєвропейських країн, включаючи Україну, не можуть бути описані в межах однієї моделі. Ми вважаємо, що можна говорити лише про домінуючі тенденції. Справа в тому, що вибір певної моделі залежить від специфіки законодавства та країни в цілому. Отже, ця справа індивідуальна для кожної системи державного управління та місцевого самоврядування. Для створення в Україні ефективної політичної системи, здатної забезпечити динамічний розвиток країни, потрібне подальше реформування інституту місцевого самоврядування щодо розширення прав місцевих громад з вирішення питань життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади.

Проаналізувавши моделі місцевого самоврядування, принципи, за якими вони діють, їх співвідношення із законодавчим полем кожної країни окремо, підходи та методи реалізації владної політики, ми хотіли б звернути увагу на таку не менш важливу рису кожної моделі самоврядування, як алгоритмічна модель суб'єктів самоврядування, яка повинна бути максимально ефективною в процесі управління. Кожний процес управління обов'язково реалізується за допомогою людського втручання, використання людського ресурсу, цьому процесу притаманна стохастичність – людська діяльність. Отже, на нашу думку, модель, про яку йдеться, повинна містити елементи, які необхідно мати кожному суб'єкту управління. Кінцевим продуктом цієї моделі має бути безперервний, ефективний, дійовий, потужний інструмент якісного управління та надання публічних послуг державними органами влади та місцевого самоврядування. Він повинен чітко та максимально ефективно реалізовувати всі вимоги суспільства, соціо-економіко-екологічного зростання, стабільності та, звісно, самого управління.

Сучасну демократичну, соціальну, правову державу неможливо уявити без повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування. Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання якісних і ефективних послуг. Місцеве самоврядування є важливим чинником демократизації суспільного життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу [7, с. 3]. Відповідно до вирішення питань місцевого значення та в інтересах місцевого населення визначаються такі основні функції місцевого самоврядування України:

- забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;
- забезпечення комплексного розвитку територій;
- забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах;
- охорона громадського порядку;
- захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України [3; 12].

Результатом реалізації вищезазначених функцій місцевого самоврядування є муніципальні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування членам територіальних громад. Ми вважаємо, що кожен орган місцевого самоврядування, який реалізує свої повноваження на території України, має свою власну природу, власні механізми вирішення поставлених завдань. Тому необхідно мати таку модель місцевого самоврядування, яка буде характеризуватися системною індивідуальністю.

Ефективність моделі місцевого самоврядування залежить не тільки від ресурсного забезпечення, сприятливих економічних та соціальних процесів, нормативно-правового забезпечення тощо. Якість роботи моделі місцевого самоврядування залежить від суб'єктів управління, їх компетентності та здатності максимально швидко реагувати та приймати правильні, виважені й ефективні рішення в процесі управління регіональним соціально-економічним розвитком.

Орієнтація на результат є основним принципом стратегічного планування та управління. Планування будь-якого процесу із самого початку реалізується через потребу в якісному результаті. Органи державного управління та місцевого самоврядування працюють за принципом орієнтації на кінцевий результат. Отже, найважливішим завданням для української держави на сьогодні є підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Евдокимов В. Б.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
2. **Іщенко О.** Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі: громадсько-політична література / Олексій Іщенко ; ред. М. Верменчук ; Ін-т законодавчих передбачень і прав. експертизи. – К. : Ін-т законодавчих передбачень і прав. експертизи, 2003. – 603 с.
3. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
4. **Кравченко В. В.** Муніципальне право України / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 198 с.
5. **Лісничий В. В.** Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо, 2001. – 352 с.
6. **Новіцкі З.** Місцеве самоврядування в Польщі / З. Новіцкі, М. Новіцка. – Варшава, 2000. – 39 с.
7. **Організація** та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : наук. розробка / авт. кол. : О. Д. Лазор [та ін.] ; за наук. ред. О. Д. Лазор. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.
8. **Органы** местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – С. 16.
9. **Панейко Ю.** Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 247 с.
10. **Погорілко В. Ф.** Муніципальне право України / В. Ф. Погорілко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
11. **Політологія** : підручник / М. М. Вегеш. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
12. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20 – 31.
13. **Скрипник О.** Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. Скрипник. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – С. 127 – 202.

14. **Izdebski H.** Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. – Warszawa, 2001. – S. 183.

15. **Wasintyriski B.** Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych / B. Wasintyriski. – Poznań, 1993. – 139 s.

Надійшла до редколегії 21.06.13

УДК 352.078.1:004.89

Тетяна ГОНЧАРОВА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КОНЦЕПЦІЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ З НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Аналізуються наявні проблеми, можливі напрями та зарубіжний досвід формування системи інформаційного забезпечення діяльності органів влади з надання публічних послуг. Формується концепція системи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України з надання муніципальних послуг.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальні послуги, електронне урядування, інформаційне забезпечення, хмарні обчислення.

Татьяна Гончарова. Концепция системы информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления Украины по предоставлению муниципальных услуг

Анализируются существующие проблемы, возможные направления и зарубежный опыт формирования системы информационного обеспечения органов власти по предоставлению публичных услуг. Формулируется концепция системы информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления Украины по предоставлению муниципальных услуг.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные услуги, электронное управление, информационное обеспечение, облачные вычисления.

Tatiana Goncharova. The concept of information system of local self-government of Ukraine to provide municipal services

The existing problems, perspective directions and international experience for the formation of information system for government to provide public services are analyzed. The concept of information system of local-government of Ukraine to provide municipal services is formulated.

Key words: local self-government, municipal services, e-government, infoware, cloud computing.

Актуальність статті визначається тим, що нині в Україні формується та утверджується новий погляд на роль органів місцевого самоврядування та головне призначення посадових осіб місцевого самоврядування, працівників комунальних закладів і підприємств. Їх діяльність має переважно зосереджуватися на наданні послуг населенню. Муніципальна послуга вважається базовим елементом усієї муніципальної діяльності, основою економічних і соціальних відносин на території села, селища, міста [3, с. 226]. Тому науковці останнім часом приділяють значну увагу вивченню цього напрямку діяльності в місцевому самоврядуванні [9; 12] та виділяють як окремий вид муніципальні послуги. Муніципальна послуга – це публічна послуга, зокрема адміністративного, управлінського, соціального, житлово-комунального характеру, що надається під відповідальність і в межах компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, його організаціями, так і з залученням бізнесових та некомерційних структур, діяльність яких з надання послуг зазначеного характеру перебуває у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування [12, с. 60].

Для забезпечення ефективного надання цих послуг, що вимагає інформаційної взаємодії багатьох суб'єктів не лише муніципального, але й державного рівня, необхідна потужна інформаційно-комунікаційна інфраструктура, що охоплює територіальну громаду, органи місцевого самоврядування та комунальні заклади й підприємства, залучені та зацікавлені органи державної влади, і до якої мають доступ усі зазначені особи та організації. Перевагою такого підходу є також те, що за наявності розвиненої інформаційно-комунікаційної інфраструктури ряд послуг, насамперед пов'язаних із наданням і отриманням довідок, консультацій, реєстрацією, поданням звітів, записом на прийом до посадових осіб тощо, можуть надаватися автоматично, без участі людини.

З даної теми в Україні та за кордоном є багато наукових праць, які розкривають суть, особливості, підходи до стандартизації, надання, оцінювання муніципальних послуг, у тому числі в електронному вигляді (автори – Н. Акімова, Ю. Алексєєва, Т. Буренко, В. Діденко, В. Зотов, О. Ігнатенко, О. Казанська, О. Лазор, О. Постніков, Д. Сухінін, Т. Маматова, Д. Філіппов, О. Черниш, Ю. Шаров, О. Шканова та ін.). У той самий час поки що ми не маємо чітко виписаної концепції інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з надання муніципальних послуг, яка б відповідала сучасному рівню розвитку інформаційних технологій та інформаційного суспільства. Таким чином, цей аспект є малодослідженим, проте актуальним для практики місцевого самоврядування, адже являє собою поєднання управлінського та технологічного підходів.

Мета статті – сформулювати концепцію системи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України з надання муніципальних послуг з урахуванням перешкод, які на цей час