

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Висвітлюється зарубіжний досвід організації служби в органах місцевого самоврядування. Розглянуто положення, які свідчать про різноманітність національних систем служби в органах місцевого самоврядування, наявність у них спільних та відмінних рис.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, публічна служба, служба в органах місцевого самоврядування, службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, організація служби в органах місцевого самоврядування, децентралізація, централізація.*

Освещается зарубежный опыт организации службы в органах местного самоуправления. Рассмотрены положения, свидетельствующие о разнообразии национальных систем службы в органах местного самоуправления, наличии у них общих и отличительных черт.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, публичная служба, служба в органах местного самоуправления, служащие и должностные лица органов местного самоуправления, организация службы в органах местного самоуправления, децентрализация, централизация.*

The article highlights the international experience of the organization of service in local self-government bodies. We consider the situation, showing the diversity of national systems of service in local self-government bodies, whether they have a common and distinctive features.

Key words: *local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, public service, service in local self-government bodies, public servants and officials in local self-government bodies, organization of service in local self-government bodies, decentralization, centralization.*

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної служби. Перехід до нової управлінської практики держави вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інститутів служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що потребує свого ґрунтового доктринального осмислення та наукового супроводу.

Дослідження політико-правових засад децентралізації публічної служби в контексті адміністративної, муніципальної та інших реформ у сучасній Україні є актуальним з огляду на особливості сучасного розвитку політичних інститутів та суспільних відносин у цілому. Визнаючи, що основне призначення публічної служби – задоволення публічних (суспільних і колективних) потреб людей через створювані владою органи, установи, підприємства й організації, а головним критерієм ефективності діяльності публічної служби є якість задоволення публічних потреб населення, можна констатувати, що існуюча в Україні система публічної служби залишається в цілому неефективною, внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого вона є гальмом у проведеному соціально-економічних і політичних реформ.

Світовий досвід свідчить про те, що для досягнення високого рівня суспільного розвитку потрібна сильна, динамічна, функціональна, збалансована система публічної служби, як результат вдало проведених реформ, і така концепція суспільно-політичних перетворень, яка об'єднувала б, а не роз'єднувала народ, і була спрямована на поліпшення якості життя громадян. В історичному минулому України ідеологія суспільних реформ не лише не була реалізованою, а навіть зрозуміло сформульованою. Оскільки система організації влади не здатна реалізувати таке завдання, тому актуальною є проблема наукового обґрунтування ідеології сучасних реформаторських ініціатив у сфері місцевого самоврядування в Україні, у тому числі й з позиції оптимального поєднання централізації та децентралізації.

Теоретичні засади даної проблематики викладено у працях таких вітчизняних вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, О. А. Музика, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О. В. Чумакова, О. О. Яцунська та ін.

Аналіз окремих аспектів організації місцевого самоврядування у порівняльному аспекті в сучасній російській науці проводиться у працях А. А. Акмалової, І. А. Алебастрової, Г. В. Барабашева, М. С. Бондаря, В. І. Васильєва, В. В. Єремяна, О. О. Кутафіна, О. І. Черкасова, В. Є. Чиркіна, Н. Е. Шишкіної, К. С. Шугриної та ін. Вагомий внесок у вивчення проблем розвитку місцевого самоврядування зробили німецькі конституціоналісти: Б. Майгер, Л. Зумвальд, Т. Вюртенбергер, Р. Граверт, Ж. Зіллер і Д. Хашке. Здобутки англійських учених у вивченні місцевого самоврядування переважно доповнюють ідеї, запропоновані фахівцями з державотворення: В. Беджотом, С. Гарденером, А. Дайсі. Внесок до аналізу цієї проблеми зробили також А. Ант, Д. Бейкер, С. Копус, А. Тат-Кей Хо, П. Вагт.

Нині в стабільних у політичному та соціально-економічному плані державах склалася своя власна модель місцевого самоврядування. Внаслідок того, що більшість цих держав пройшли в цілому схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їх цілей, задач та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі мають багато схожих рис, проте не позбавлені й певної індивідуальності. Зокрема, можемо спостерігати схожі моменти закріплення характеру повноважень місцевого самоврядування, близькі за змістом та формою механізми взаємовідносин, які виникають між державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування тощо. Принциповим залишається те, що в усіх випадках держава залишає за собою право контролювати здійснення повноважень місцевими органами, що є істотним елементом в цілому державного механізму та підтверджує тим самим певну єдність діяльності держави та місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що Європейська Хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами, створюючи міцні нормативні умови для розвитку усіх без винятку муніципальних систем сучасності. Так, під місцевим самоврядуванням Європейська Хартія розуміє право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Така концептуальна модель місцевого самоврядування виходить насамперед з того, що місцеві співтовариства населення являють собою один з основних елементів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в

управлінні суспільними справами є складовою частиною демократичних принципів побудови більшості сучасних держав.

Крім того, принцип місцевого самоврядування виходить з того, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосередньо може бути реалізована саме на місцевому рівні. Тому очевидно, що існування місцевих співтовариств, наділених реальними повноваженнями, дає можливість забезпечити таке управління, що було б найбільш ефективним і максимально наближеним до потреб населення.

Слід зазначити, що сила і вплив органів та посадових осіб місцевого самоврядування в країнах з різними правовими системами відображають ступінь демократизму існуючого політичного режиму. Ці суб'єкти виникли і розвивалися як пряма противага абсолютній владі центра. У силу цього вони дуже часто були в опозиції центральному уряду, і їхні взаємини часто характеризувалися відвертим протистоянням з питань розподілу компетенції, фінансово-економічних питань тощо. Спочатку ці органи формувалися на основі обмеженого виборчого права заможними громадянами суспільства при наявності серйозних ценових бар'єрів (грамотності, освіти, осілости, майнового цензу). Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизована, ці органи перетворилися на наймасовіші й найбільш наближені до населення.

Вважається, що моделі управління на місцях, властиві зарубіжним країнам, склалися як результат розвитку держав під впливом процесів демократизації, урбанізації та у відповідь на виклики суспільства¹. Також до сучасних проблем розвитку систем місцевого самоврядування відносять вплив глобальних змін на вирішення місцевих справ, запровадження інтегрованого управління, забезпечення позитивних змін у соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили тощо².

Основоположним у визначенні функцій і компетенції органів місцевого управління й розмежуванні предметів відання місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади є принцип децентралізації і деконцентрації³. Попри різноманіття концепцій децентралізації, очевидно, що саме вона приводить до радикальних змін у структурних, фінансових, адміністративних та інших виявах функціонування держави та її частин⁴.

На відміну від місцевого самоврядування, держава завжди – від свого виникнення до наших днів та на майбутнє – була, є та залишиться централізованою субстанцією. Централізм органічно притаманний державі та об'єктивується в тому, що певні функції можуть та мають бути притаманними тільки їй у цілому та жодною мірою не можуть бути передані територіальним одиницям як частинам держави. У демократичній державі – це техніка адміністративного управління, за якою управлінські повноваження передаються знизу вгору⁵. Централізаційні процеси, незважаючи на те, що їх упродовж розвитку цивілізації постійно супроводжують відцентрові тенденції, є історично домінуючими в політиці. Об'єктивно це зумовлено насамперед самою соціальною природою влади з її централізаторським за своєю суттю прагненням до єдиновладдя, панування і підпорядкування⁶.

Так, наприклад, базовими принципами для італійського законодавця з моменту ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування стали принципи місцевої автономії та широкої децентралізації в межах єдиної, унітарної та неподільної Республіки. Сучасні дослідження вказують, що сутність явища «італійської автономії» доцільно розглядати через розкриття змісту її різновидів:

нормативно-правової – можливість встановлювати власний нормативно-правовий порядок у межах наданої компетенції і закріплювати їх у законах, статутах, регламентах; політико-адміністративної – свобода вибору політико-адміністративного курсу на підставі інтересів місцевих спільнот чи їх більшості (право на вибір, самостійне визначення способів адміністративної діяльності, оцінювання необхідності та своєчасності прийняття управлінських рішень), тобто принципів, які мають безпосереднє значення з позиції організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

Зокрема, аналізуючи особливості статусу посадових осіб та органів місцевого самоврядування в Італії, І. П. Шелепницька доводить, що головна посадова особа місцевого самоврядування (сіндако) на рівні комуни – поєднує функції різних видів влади: голови комунальної адміністрації (представляє місцеву одиницю; скликає, очолює виконавчий орган – джунту) та урядового чиновника (периферійний орган державної адміністрації та представник держави на місцевому рівні). У реформаторський період його функції розширено правом: призначати / звільняти асесорів (членів джунти), генерального директора (менеджера) комуни, інших управлінців; обирати секретаря комуни з Національного реєстру.

Сіндако обирається мешканцями комуни на 5 років шляхом проведення прямих виборів за пропорційною системою з корекцією на базі формули Ондта у два тури. Аналогічно обираються населенням інші голови адміністративно-територіальних одиниць (сіндако міста-метрополії, президенти провінції та області), але функції їх дещо відрізняються, оскільки на цих рівнях функціонує префект, який здійснює державний контроль.

В італійському законодавстві служба в органах місцевого самоврядування належить до публічної. Службові відносини характеризуються як: добровільні; з використанням персонального підходу; юридично двосторонні. Поряд з юридичними вимогами до службовців у Італії введено стандарт публічної етики. Вагоме місце в процесі проходження служби в органах влади займає фахова підготовка службовців, значна частина яких має вищу освіту (майже 54 % апарату – юристи і публічні адміністратори). Питання контролю за кадровим забезпеченням для публічних адміністрацій покладаються на Національну Агенцію управління, основною функцією якої є утворення національного реєстру секретарів комун, провінцій та областей.

Основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта, який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Незважаючи на те, що в Республіці Італія запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції щодо органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території.

З 1992 р. в Італії впроваджено концепцію «служби нового покоління», посилено процеси дебіюкратизації, використано нові форми організації праці, утворено на національному рівні Агенцію представництва та юридичних угод з управліннями (ARAN) у співпраці з профспілками, здійснено моніторингову діяльність, закладено морально-етичні стандарти службовців, створено національні реєстри на певні посади в органах місцевого самоврядування, передбачено нові форми діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій⁷.

У свою чергу, у Франції історично сформувалися централізаційні тенденції в організації системи публічної влади, що створило низку перешкод для децентралізації публічної служби. В результаті муніципалітети (комуни) як базовий рівень місцевого самоврядування все ще не отримали належних їм повноважень, оскільки заходи щодо децентралізації зосередилися в основному на рівні департаментів. Водночас центральний уряд продовжує зберігати сильну організаційну та персональну присутність на регіональному та місцевому рівнях (з початку децентралізації у 1982 р. загальна кількість державних службовців, більшість яких зосереджена в регіональних та місцевих органах, зросла, а не зменшилася). Отже, більшість державного апарату Франції була у найкращому випадку деконцентрована, але не децентралізована⁸.

Більш яскраво виражені приклади обмеженої централізації знаходимо за межами Європи. Можна говорити про «м'яку» та «жорстку» централізацію залежно від ступеня впливу територіальної громади і її виборних органів місцевого самоврядування на централізоване призначення місцевого голови.

М'яка централізація частіше зустрічається в унітарних державах, наприклад в Індонезії та Монголії. У цих країнах і на регіональному, і на локальному рівні призначення голів проходить за участю представницьких органів відповідної території. В Індонезії глав муніципалітетів пропонують місцеві збори і затверджують у центрі. У Монголії главу території на кожному рівні призначають з відповідного вищого рівня за поданням місцевої ради.

Жорстка централізація частіше зустрічається у федераціях: Індії, Пакистані, Малайзії. Особливістю централізованих федерацій є контроль над місцевим самоврядуванням з боку регіонів, а не тільки з боку федерального центру. В Індії вертикаль влади формується як всередині штатів, так і центральним урядом. Уряд штатів призначає адміністраторів у райони та муніципалітети, на які поділяються райони. Центральний уряд призначає районні магістрати, які займаються податками і правосуддям. Населення обирає ради, причому в деяких випадках вибирає навіть голів ради. У Пакистані в дивізіонах і округах населення обирає ради, а глав виконавчої влади – комісарів дивізіонів і начальників округів призначають вищі виконавчі органи. Схожа ситуація є на місцевому рівні в Малайзії: уряди штатів призначають мерів міст, президентів рад сільських округів і муніципалітетів, формують виконавчі комітети; населення обирає ради сільських округів, міські та муніципальні ради.

Ще сильніше розвинена жорстка централізація місцевої влади в африканських та арабських мусульманських країнах. В унітарних країнах центральна влада може вибудовувати виконавчу вертикаль аж до низових рівнів. Місцеве самоврядування здійснюється тільки через вибори рад, причому з дуже обмеженими повноваженнями. В Сенегалі президент країни призначає глав територій усіх рівнів: префекта департаменту, супрефекта округу та голову сільської громади. Аналогічна ситуація в Нігері: призначаються префекти округів і глави комун. У Гані навіть представницькі зібрання в округах, метрополіях і муніципалітетах обираються тільки на дві третини, а одну третину пропонує центральний уряд; глави виконавчої влади призначаються президентом, але підлягають затвердженню місцевими зборами⁹.

Згадаємо досвід децентралізованої моделі служби в органах місцевого самоврядування, характерним прикладом якого є Німеччина. Нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини має дві особливості: з

одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації з сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування. Виконавчим органом міського самоврядування в Німеччині, залежно від моделі, є одноособовий керівник – бургомістр чи директор або колегіальний виконавчий орган – магістрат. Місцеві статути регулюють структуру виконавчих органів, яка складається з різних органів спеціальної компетенції (департаменти, відділи, бюро тощо). Із загальної кількості працівників публічного сектора 35 % є працівниками органів комунального самоврядування. У Німеччині, як і в Україні, вони повинні відповідати вимогам певного рангу. У Німеччині найбільший відсоток службовців відповідає вимогам середнього рангу, а чиновників – підвищеного.

Досліджуючи правовий статус бургомістра в Німеччині, Х. М. Кохалик виявила, що, за винятком Бремена, Берліна та Гамбурга, він обирається громадянами за мажоритарною системою виборів: на штатну посаду – на 5–9 років та на громадських засадах – на визначений період обрання. Основні повноваження бургомістра в Німеччині виокремлюються у такі групи: представницькі, організаційно-розпорядчі, координаційні. Необхідні для дострокового припинення повноважень бургомістра показники в Німеччині вищі, ніж в Україні. У Німеччині ініціатива відкликання бургомістра відбувається на вимогу 1/3 – 2/3 і за рішенням 2/3 – 3/4 членів ради та лише в окремих землях – на вимогу громадян (1/3 громадян громади в Саксонії), тоді як в Україні – радою за власною ініціативою або на вимогу не менше 1/10 громадян. На відміну від України, де міський голова може бути відкликаним за рішенням ради – 2/3 голосів депутатів або референдуму – більшістю голосів громадян, в Німеччині ця процедура відбувається лише шляхом референдуму, необхідна для цього більшість відрізняється і становить 20–50% громадян.

Представництвом громади за пропорційною виборчою системою обираються на строк її каденції заступники бургомістра, кількість яких залежить від чисельності мешканців у громаді. Заступники бургомістра можуть із дорадчим голосом брати участь у засіданнях ради та комісіях. Якщо бургомістр чи один зі службовців на керівній посаді не відповідають необхідним вимогам вищого рангу служби, то один із заступників бургомістра зобов'язаний відповідати цим вимогам. Рішення про відкликання заступників бургомістра ініціюється більшістю та ухвалюється 2/3 від загального кількісного складу ради¹⁰.

Отже, зарубіжний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем та моделей організації муніципальної служби. Незважаючи на своєрідні шляхи виникнення, становлення та розвитку муніципалізму, відмінні підходи щодо конституційної та законодавчої регламентації місцевого самоврядування, явні відмінності у формах та методах взаємодії з центральним урядом, організаційно-правових параметрах муніципальних систем у зарубіжних країнах, посадові особи місцевого самоврядування мають практично однакові завдання та функції, вирішують майже однотипні питання, забезпечуючи життєдіяльність муніципальних спільнот на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади, а також власних муніципальних актів, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

Бурхливий розвиток місцевого самоврядування в сучасних західних демо-

кратіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. В демократичному світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм має наслідком неефективність державного апарату та фактичну девальвацію конституційних норм. Місцеве самоврядування та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинених зарубіжних країнах.

1. *Михайлишин Л. Р.* Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – Львів, 2008. – С. 1. 2. *Астапова Т. О.* Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – Х., 2010. – С. 4. 3. *Крусян А. Р.* Децентрализация и децентрализация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 29. 4. *Шишкина Н. Э.* Современные государственно-правовые проблемы местного управления и самоуправления в зарубежных странах : (экономико-финансовый аспект): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Иркутск, 1997. – С. 21, 27–28. 5. *Черкасов А. И.* Централизация // Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 1189. 6. *Горбатенко В. П., Нагребельный В. П.* Централизация // Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6 : Т–Я. – К.: Укр. енцикл., 2004. – С. 350. 7. *Шелепницька І. П.* Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – К., 2009. – С. 7, 12, 15–16. 8. *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2010. – С. 11. 9. *Горный М.* Муниципальная политика и местное самоуправление в России: Учеб. пос.– СПб.: ГУ – ВШЭ СПб филиал, 2010. – С. 38–39. 10. *Кохалик Х. М.* Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – Львів, 2011. – С. 7–8, 10–11.