

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Третьяченко М.О., аспірант

Запорізький національний університет

У статті проведений огляд теоретичних досліджень питання територіальної організації публічної влади, з метою встановлення відповідних особливостей, що дасть змогу виробити системні підходи щодо вдосконалення існуючої структури публічної влади.

Ключові слова: публічна влада, територія, організація, наукові підходи, місцеве самоуправління.

Третьяченко М.А. НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассмотрены теоретические исследования вопросов территориальной организации публичной власти, с целью установления соответствующих особенностей, что даст возможность выработать системные подходы касательно усовершенствования существующей структуры публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, территория, организация, научные подходы, местное самоуправление.

Tretyachenko M.A. SOME APPROACHES TO THE DEFINITION OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN EUROPE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article considers theoretical study of the issues of territorial organization of public authority, in order to establish the relevant features that will make it possible to develop a systematic approach regarding the improvement of the existing structure of public power.

Key words: public power, territory, organization, scientific approach, the local government.

Проблема територіальної організації влади останнім часом є досить актуальною. Серед політиків, науковців та громадських діячів ведеться дискусія щодо оптимальної моделі територіальної побудови публічної влади. У Конституції України поряд із принципами верховенства права та відповідальності держави і проголошення найвищою соціальною цінністю людини, її прав і свобод, прав і свобод громадянина як частини громадянського суспільства, а також іншими принципами, що відповідають демократичному напрямку розвитку держави, особливе значення має принцип територіального поділу країни, а також гарантування місцевого самоврядування. На забезпечення всього необхідного, щодо реалізації цих принципів створення ефективної системи державного управління на місцях і системи місцевого самоврядування, яка побудована відповідно до міжнародних стандартів, щоб якісно змінила політичне життя українського суспільства, можливим є проведення вдосконалення та реформування адміністративно-територіальної системи в Україні.

Власне успішне проведення заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни неможливе без детального вивчення та аналізу як позитивного так і негативного досвіду, насамперед зарубіжних країни. Саме тому набуває актуальності дослідження державних та правових основ територіального устрою і місцевого самоврядування, історичного досвіду територіальної організації публічної влади в країнах Європейського Союзу.

На даному етапі, який проходить Україна у своєму розвитку та країни Європейського Союзу, особливо країни Східної Європи, мають такі спільні риси, як положення на геополітичній мапі світу, державні та правові характеристики, чисельність населення тощо. Деякі країни, що входять до складу Європейського Союзу, мають аналогічну або схожу форму правління, політичний режим та державний устрій. Водночас рівень економічного розвитку в країнах Європейського союзу значно вищий, ніж в Україні, і це свідчить про наявність значних ресурсів для подальшого розвитку цих країн. Саме тому в країнах Європейського Союзу демократичні перетворення відбуваються значно швидше, про що можна зробити висновок, виходячи із внутрішньої стабільності, зростання якості життя та добробуту населення, та збільшення авторитети цих країн. Наприклад, сусід України – Польща однією з перших серед східноєвропейських країн була прийнята до Ради Європи та Європейського Союзу. Такий же приклад подавали і інші країни, із культурним надбанням яких мала можливість познайомитися Україна, а також встановити стратегічне партнерство у сфері демократичних, політичних та економічних перетворень.

Отже, варто розглянути праці науковців, присвячені темі територіальної організації публічної влади в країнах Європи, детальніше вивчити погляди авторів на важливі питання. Це дасть змогу наблизитися до комплексного аналізу зазначеної теми.

Аналіз останніх публікацій показує, що питаннями територіальної організації публічної влади було присвячено чимало робіт вітчизняних правників, державознавців. В основному вони стосувалися окремих аспектів територіальної організації розвинених капіталістичних держав, а республікам, які раніше знаходились у сфері впливу соціалістичного табору, приділялося значно менше уваги. Теоретичні питання адміністративно-територіальної організації досліджували С. Авак'ян, Г. Барабашев, І. Ільїнський, Є. Кореневська, А. Лужин, В. Немцев, С. Каргін, Р. Павловський, В. Ржевський, С. Русинова, К. Шеремет, М. Шафір. Адміністративно-територіальний устрій країн Центральної та Південно-Східної Європи і, зокрема, Польщі розглядався також у навчальних посібниках вчених М. Баглая, Л. Воеводіна.

Що стосується питань територіальної організації публічної влади європейських країн, то вони розроблялися не досить системно. Адміністративно-територіальний устрій країн Центральної та Південно-Східної Європи розглядалися також у навчальних посібниках вчених М. Баглая, Л. Воеводіна, А. Георгіци, Д. Златопольського, І. Ільїнського, А. Махненка, Б. Страшуна, В. Ястребова.

Проте, незважаючи на певні напрацювання в напрямі удосконалення територіальної організації влади як такої, залишаються недостатньо дослідженими питання європейського досвіду, комплексного підходу до його дослідження та висвітлення. Поглибленого аналізу вимагає система взаємодії територіальних органів публічної влади, розмежування їх повноважень та визначення відповідних сфер компетенції. Завдання ефективного реалізації публічної влади стають пріоритетними саме там, де має комплексно вирішуватися основна частка проблем, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності та добробуту населення.

Метою цієї статті є дослідження наукових підходів та поглядів на системи територіальної організації публічної влади в країнах Європи, методів та способів її вдосконалення як у центрі, так і на місцях.

Проблема територіальної організації, проблеми національних меншин, питання системи територіальної організації та децентралізації публічної влади, а також збереження культурної самобутності народів Європи та багато інших речей, пов'язаних з адміністративно-територіальним поділом країн, побудовою автономій, та системи місцевого самоврядування були і залишаються дуже важливими в Європі, особливо в період загальної інтеграції країн континенту в єдину наддержавну структуру – Європейський Союз. Схожі питання постають і перед Україною, зокрема питання адміністративно-територіальної організації держави, побудови системи центральної влади і влади на місцевому рівні, їх зв'язок та взаємодія, врегульовані чинним законодавством функції і повноваження органів публічної влади. На даному етапі наша країна у вдосконаленні державного устрою проходить шлях, який інші країни Європейського союзу, і особливо цікаво, країни східної Європи, що входили до складу соціалістичного табору, та мали схожу до радянської систему організації влади, пройшли багато років тому.

Важливо, що проблеми, з якими стикнулися влада країн Європейського Союзу, є подібними до тих, що зараз очікують вирішення в нашій державі. Йдеться передусім про питання адміністративно-територіального поділу країни й ефективного розмежування повноважень як центральної та місцевих влад, яке б створило ефективний державний механізм, гарантувало цілісність держави і водночас зміцнило систему державного управління в питаннях врахування особливостей та інтересів усіх національностей і спільнот, що проживають на території України.

Розглядаючи публічну владу, її систему територіальної організації та організацію публічної влади на місцевому рівні, особливо в країнах Європи, варто звернутися до науковців, що аналізували різні її сторони. Так, у своїх працях О. Конотопцев дає визначення деяким важливим поняттям. Територіальну організацію державного правління він визначає як певну систему органів державної влади, що забезпечує організацію та вплив держави на соціум по всій території країни. Адміністративний рівень у даному разі – це сукупність органів влади, чия діяльність поширюється на відповідні за статусом адміністративно-територіальні одиниці або на всю державу [2].

Він вважає, що визначення базової термінології територіальної організації влади дозволить здійснити аналіз і основних принципів територіального устрою, найважливішими з яких є централізація і децентралізація. Проте розуміння цих принципів неможливе без вивчення сутності поняття децентралізації. Поняття централізації та децентралізації розглядаються вітчизняними науковцями в один і той же час як принципи, системи та процеси. Він обґрунтовує визначення централізації і децентралізації, насамперед, як принципів. Ці принципи певною мірою втілюються в адміністративних системах, залежно від чого ті системи можуть бути переважно як централізованими, так і переважно децентралізованими.

Так, централізація – це володіння відповідними владними повноваженнями, згідно з якими територіальні органи публічної влади у своїй компетенції максимально підпорядковані центральним органам державної влади. Тоді як децентралізація – це володіння владними повноваженнями, відповідно до яких територіальні органи публічної влади є незалежними або автономними від центральних органів державної влади.

Для більш повного розрізнення даних явищ О. Конотопцев уточнює ще один термін – „деконцентрація”, яка є як принципом, так і процесом, але не являється системою. У його працях доведено, що деконцентрація є одним із видів централізації, тому що територіальні органи публічної влади, навіть після того, як отримали певного обсягу повноважень, залишаються підпорядкованими центральним [2].

О. Тимошук же розглядає деякі теоретичні поняття. По-перше, це ті, що пов'язані з характеристикою форм державного устрою, серед яких унітарна держава, централізована та децентралізована держава, автономія, регіон. По-друге, це ті, що асоціюються з певними соціальними групами, створеними в процесі загального розвитку соціуму, наприклад, етнос, національність, нація, народ. По-третє, ті, які мають певне відношення до стадій розвитку в часі чи за місцем розташування людських цивілізацій, тобто мова йде про „правову культуру, правову традицію, „правосвідомість”, правову ідеологію, правову психологію. Він проаналізував і порівняв різні наукові підходи до їх визначення, які застосовуються як у вітчизняному, так і в зарубіжному законодавстві. Звертається увага і на теоретико-правові концепції вітчизняних та зарубіжних науковців, що характеризують певні елементи форми держави, а також на усталені теоретичні підходи, що розроблені та застосовані в монографічній і навчальній літературі відомими вітчизняними і зарубіжними істориками права [8].

М. Марчук, розглядаючи конкретно взяту країну, яка входить до Європейського Союзу – Польщу, робить висновок про те, що після Другої світової війни інтерес до проблематики адміністративно-територіального поділу в польській юридичній науці був незначним. Окремі аспекти адміністративно-територіального устрою знайшли своє відображення в поодиноких статтях, нефундаментальних дослідженнях і розділах навчальних посібників. Здебільшого це пояснюється тим, що до 1954 р. не вносилося серйозних змін у концепцію територіального устрою, що використовувалася як у період між світовими війнами, так і після визволення Польщі. Також, він аналізує процес поступового повернення до місцевого самоврядування в класичному розумінні цієї інституції, що стало можливим тільки після демократичних парламентських виборів 1989 р. і діяльності уряду Т. Мазовецького [5].

Якщо ж говорити про місцеве самоврядування, то варто зазначити, що наявність дуалістичної правової природи сучасних органів місцевого самоврядування в Україні стала предметом активної дискусії в наукових колах про те, чи органи місцевого самоврядування можна вважати лише елементом громадянського суспільства, чи водночас і складовою державного механізму. Це важливо з точки зору вивчення публічної влади на місцевому рівні, і на це питання можна відповісти, дослідивши систему місцевого самоврядування загалом, та на конкретних прикладах країн Європи.

У процесі пошуку відповіді на це питання виявилися дві концептуальні позиції: одні науковці стверджують про відсутність будь-яких підстав для включення органів місцевого самоврядування до державного механізму (тобто, розглядають самоврядні органи і загалом місцеве самоврядування виключно як елемент громадянського суспільства), хоча і визнають наявність певного взаємозв'язку органів місцевого самоврядування і держави [3, 7]; інші ж – хоч і не визнають органи місцевого самоврядування як компонент державного апарату, проте

через функціональну близькість з органами виконавчої влади розглядають їх як одну з ланок механізму держави [7, 638].

Так, розглядаючи історію органів місцевого самоврядування, І. Литвин простежив становлення публічних органів влади на місцевому рівні від періоду Київської Русі до 1990-х рр. включно, детально проаналізував втрати і здобутки української державності, надав відповідну нормативно-правову базу різних періодів, що є важливим з точки зору вироблення практичних рекомендацій по вдосконаленню територіальної організації публічної влади в нашій державі. І. Литвин визначив, що державна та самоуправлінська влада є самостійними формами публічної влади.

Він наголошував на тому, що суспільство не може обійтися без спеціалізованого апарату влади, який виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціуму. Урегульованість та порядок у суспільному житті – інтегральний результат дії двох відповідних механізмів: спеціальної системи державного управління, що діє від імені всієї держави або народу, – державного управління та системи соціальної саморегуляції, самоврядовчих дій організаційно самостійних територіальних громад [4].

Ефективність роботи системи органів виконавчої влади на місцевому рівні значною мірою детермінується досконалістю горизонтальних відносин у сфері управління між органами різних організаційно-правових статусів. У відносинах місцевих державних адміністрацій і територіальних підрозділів державних органів виконавчої влади мають місце координаційні, субординаційні зв'язки. Особливого значення для вдосконалення системи державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, що пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень та програм, налагодження ефективного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого і вищого рівнів.

Також ним досліджувалися поняття виконавчих органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для характеристики їх системи, і розглядалося коло елементів, які її складають. Вчений дає системно-структурний аналіз складових системи виконавчих органів місцевої влади, який дає змогу визначити недоліки в її організації та визначити шляхи їх удосконалення.

Місьцеве самоврядування можна розглядати і з точки зору делегованих ним повноважень, на що звернула увагу Г. Бублик. За радянських часів, зазначає науковець, у законодавстві і науковій юридичній літературі не вживалося терміну делеговані повноваження, а у словниках того часу використовувався термін делеговане законодавство, сутність якого полягала в ослабленні законодавчих функцій парламенту як представницького органу публічної влади та в передачі цих функцій виконавчій владі, яка їх здійснює фактично безконтрольно і вважалося, що таке явище властиве лише капіталістичним країнам, а в соціалістичних країнах його прояв неможливий. Відповідно і проблема делегованих повноважень не вивчається вченими і практиками [1].

Також варто розглянути зарубіжний досвід організації публічної влади на місцевому рівні. Л. Михайлишин, проаналізувавши праці, присвячені проблематиці організації публічної влади на місцевому рівні, стверджує, що понятійно-категорійний апарат місцевого управління потребує доопрацювання. Зокрема, не зважаючи на те, що значна кількість законних і підзаконних актів, наукових, довідкових і навчально-методичних видань присвячені територіальній організації влади, у яких розкрито її інституціональні, функціональні та інші аспекти, зміст самого поняття не детерміновано. Тому, систематизуючи різні підходи щодо розуміння адміністративно-територіального устрою, можна виокремити такі її складові, як суб'єкти різних гілок державної влади; суб'єкти місцевого самоврядування; відносини між даними суб'єктами, що виражаються у формі взаємозв'язків.

Узагальнюючи та систематизуючи результати досліджень сутності поняття «місьцеве управління», Л. Михайлишин виокремила такі альтернативні підходи, зокрема – це функція, яку здійснюють органи: місцевого самоврядування; державної виконавчої влади; місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні. Розглядаючи публічну владу на місцевому рівні як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, трактує його як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, місьцеве управління можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних

питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства [6].

Вона проаналізувала конституційні засади місцевого управління в країнах з англосаксонською (США, Великобританія), континентальною (Франція, Італія, Польща) та змішаною (ФРН, Японія) моделлю організації місцевого управління, адміністративно-територіальний устрій цих країн, організацію системи місцевого управління, її фінансове забезпечення та контроль за діяльністю місцевих владних інституцій. Здійснила аналіз конституційних засад організації системи місцевого управління, у результаті чого встановила, що в конституціях зарубіжних країн цим питанням здебільшого присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом, де встановлені загальні принципи її організації, зокрема: прямо проголошується автономія, незалежність органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої інтереси в судовому порядку. Поширеним є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю. Тобто держава може втручатись у діяльність органів місцевого самоврядування за умови, що таке втручання необхідне для захисту законності та в спосіб, визначений законом. Також з'ясувала, що адміністративно-територіальний устрій вказаних країн є, зазвичай, трирівневим (США, ФРН, Італія, Польща). Великобританія та Японія мають два рівні адміністративно-територіальних одиниць, а Франція – п'ять рівнів, але лише на трьох із них створюються органи місцевого управління. Окрім того, зважаючи на історичні, соціальні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, варто зазначити основні тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління; державна політика щодо об'єднання територіальних громад [6].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що територіальна організація публічної влади в європейських країнах, особливо в країнах Європейського Союзу та його організації, досліджувалась досить різностороннє, проте не було зроблено комплексного аналізу, на базі якого можна виробити певні узагальнення та рекомендації щодо поліпшення вітчизняного законодавства в сфері територіальної організації влади. Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їхніми методами і формами організації публічної влади як в центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок та швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади. У подальшому необхідно розкрити методологічні засади дослідження територіальної організації влади в країнах Європи, з метою отримання ефективних засобів пізнання даної теми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Г.В. Бублик; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 20 с.
2. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: спец. 25.00.01 „Теорія та історія державного управління” / О.С. Конотопцев; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2003. – 18 с.
3. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посібник / В. Кравченко, М. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
4. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І.І. Литвин; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 19 с.

5. Марчук М.І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / М.І. Марчук; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 20 с.
6. Михайлишин Л.Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л.Р. Михайлишин; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 20 с.
7. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: навч. видання / В.Ф. Погорілко. – Київ: Наукова думка, 2003. – 733 с.
8. Тимощук О.О. Автономні регіональні утворення в іспанській правовій традиції: історико-юридичне дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / О.О. Тимощук; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 19 с.