

3 Ковальчик Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Я. Ковальчик // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.21-28

4. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
5. Конституции зарубежных государств / Сост. В. В. Маклаков. – М., 2002.
6. Конституции зарубежных государств. – М.: Юристь, 1996.
7. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
8. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
9. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування / М. І. Корнієнко. – К., 1997;
10. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001;
11. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М., 1998.
12. Орзих М. Ф. Международные стандарты местного самоуправления / М. Ф. Орзих, М. А. Баймуратов. – Одесса, 1996.
13. Татам А. Право Європейського Союзу / А. Татам. – К., 1998.
14. Територіальні організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За ред. А. П. Зайця. – К., 2002.
15. Фрицький Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002 - №6 – С.34-3918.
16. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М., Артикул, 1997.
17. Maigier B. Samorzad terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.X.1999 / B. Maigier. – Warszawa, 1999.
18. City Development Strategy. Plan for Sustainable and Balanced Development of the City. – Szczecin: Grafic House, 2008.
19. Informator dla przedsiębiorców. Pomoc publiczna w podatkach localnych. 3-ed. - - Szczecin, 2008.
20. Strategie rozwoju miast i gmin. Przyklady dobrych rozwiasan. - Warszawa, 1999.
21. Szczecin w licbach. Urzad statystyczny w Szczecinie. – Szczecin, 2008.

УДК 342. 25 (72)

Д. В. Яблонський

*Дніпропетровський регіональний інститут Академії державного управління
при президентові України*

ПРАВОВІ ОСНОВИ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В США

В статті проаналізовані правові основи компетенції органів муніципального управління в США. Ключеві слова: США, муніципальне право, муніципальне управління, компетенція органів місцевого самоуправління.

У статі аналізуються правові засади компетенції органів муніципального управління в США. Ключові слова: США, муніципальне право, муніципальне управління, компетенція органів місцевого самоврядування.

This article takes a scientific approaching to different points of view on legal frameworks of jurisdiction of organs of municipal management in the USA. Keywords: The USA, municipal law, municipal management, jurisdiction of organs of local self-government.

Територія держави являє собою простір, на який розповсюджується її влада. Вона знаходиться під суверенітетом держави, яка здійснює в її просторі своє територіальне верховенство [1, с. 255-256]. Проте слід пам'ятати, що на певних рівнях управління справами населення самоврядним органам належить компетенція стосовно переданих їм основних державних справ. Вони мають діяти із урахуванням специфіки території, її економічних, соціальних, національних, географічних, історичних й інших особливостей, коли збирають місцеві податки і встановлюють різні збори, а також під час управління муніципальною власністю на основі національного законодавства й власних установчих й інших нормативно-правових актів.

У спеціальній юридичній літературі при характеристиці політико-територіальної та адміністративно-територіальної організації держави, певного співвідношення держави з її складовими частинами (штатами, автономними утвореннями, адміністративно-територіальними одиницями) використовується термін «державний устрій».

Політико-територіальний поділ кожної сучасної країни одразу ж надає можливість розібратися в тому, які рівні здійснення управлінських процедур, передбачених законодавством, відповідають тим або іншим частинам території держави. В об'єднаній Європі діє гасло – «єдність – у різноманітті». Це притаманно і США, чий адміністративно-територіальний поділ виник під впливом географічних факторів, та ще й з урахуванням економічної, соціальної та демографічної ситуації [2, с. 43-45]. Зміна цих факторів в умовах науково-технічного прогресу впливає на перебудову територіального устрою багатьох країн, але передусім – промислових регіонів.

У США основи сучасної системи адміністративно-територіального поділу склалися ще за часів перебування під владою Англії, а в ній вони сходять навіть до епохи раннього феодалізму. Американське державотворення в основних рисах зберігає здобутки досвіду пращурів, які ще у XVII ст. заклали основи своєї державності, водночас створюючи систему місцевого самоврядування. Уже у відомій «Угоді на Мейфлауері»

засновники колонії Новий Плімут, одного з осередків майбутньої американської незалежної держави, 1620 р. проголосили про створення «громадянського суспільства». Текст угоди сповіщав: «Ми, що нижче підписалися, вірнопіддані нашого могутнього суверенного господаря Якова, Божою милістю короля Великої Британії, Франції та Ірландії, захисника віри та ін., вживши у славу Божу – для поширення християнської віри і слави нашого короля та вітчизни – подорож з метою заснувати колонію в північній частині Вірджинії, нинішнім урочисто і взаємно перед особою Бога проголошуємо, що об'єднуємося в громадянський політичний організм для підтримання серед нас кращого порядку і безпеки, а також для досягнення вищезазначеної мети; і в силу цього ми створимо і введемо такі справедливі й однакові для всіх закони і ордонанси, акти, настанови та адміністративні установи, що в той або інший час будуть вважатися найбільш вдалимими і відповідними загальному добру колонії, яким ми обіцяємо слідувати і підкорятися» [3, с. 95]. Ряд закордонних і вітчизняних дослідників історії держави і права США, які лише побіжно висвітлюють проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в США, вважають «Угоду» джерелом конституційного права незалежної американської держави і законодавчою базою для вирішення місцевих справ територіальними громадами. Навіть пересічні громадяни після навчання в школах стовідсотково впевнені в тому, що основні положення цього акту передбачили існування чинної й нині системи місцевого управління та самоврядування, хоча вони не є єдиними для різних штатів через особливості розвитку державності США.

Дуже важливим наслідком первісного американського досвіду вирішення місцевих питань є те, що майже всі сучасні американські інституції місцевого управління та самоврядування сягають своїми коріннями в ранню добу американської історії, коли перші американці перебували під юрисдикцією британських монархів. Розмаїття життя у тринадцяти британських колоній, які стали незалежними державами-штатами є причиною того, що в наймогутнішій країні сучасного світу не існує єдиної системи місцевих органів влади. Там кожний штат мав право вирішувати це питання за власним розсудом і відповідно до встановленої його ж законами адміністративно-територіальної системи [7, 31–32]. Дуже важливо, що надбанням демократичного політичного устрою ранньої Америки став такий інститут самоврядування, як «таун-мітинг», або «міський мітинг», який існує в усіх американських штатах й нині. «Міські мітинги» сприяли розвитку

місцевого самоврядування, оскільки в них брали участь усі вільні громадяни чоловічої статі (зараз – і жіночої), вирішуючи власні соціальні та економічні проблеми.

У ряді країн, особливо в тих, які відомі як англосаксонські, широко використовується термін «муніципальне управління», але під ним розуміють лише управління міськими справами, переважно – у мегаполісах. У суто наукових дослідженнях з указаної проблеми термін муніципальне застосовується й відносно сукупності інших методів управління справами місцевого значення, а саме: створення власного виконавчого апарата розвиток матеріальної бази самоврядування у вигляді муніципальної власності, реалізація права встановлювати й стягувати місцеві податки і видавати нормативні акти, які стосуються лише певної територіальної громади.

Теорію місцевого управління вперше створювали ідеологи ранніх буржуазних революцій (англійської, Великої французької, першої американської), які відомі з тих часів як «просвітителі». Їхнє основне завдання напередодні приходу буржуазії до політичної влади полягало в обґрунтуванні права буржуазних власників на створення нового соціального типу держави, буржуазної. От чому європейські (Руссо, Вольтер, Монтеск'є, Морелі, Маблі) та американські (К. Колден, Б. Франклін, Т. Джефферсон) просвітителі прагнули вивести джерела своєї концепції, звернувшись до результатів боротьби буржуазії за свої права через функціонування самоврядних територіальних громад, які спромоглися привласнити деякі функції із самостійного вирішення місцевих справ. Вони зв'язали природу й роль місцевого управління з ідеями виборності місцевої влади й самоврядування громад. Такий принцип суттєво живив ідею представницького правління, яку було висунуто на протигагу феодальному абсолютизму.

Пошук засобів для вирішення проблем місцевого управління, узгодження його з особливостями місцевого самоврядування регіонального рівня продовжується в усіх розвинених країнах сучасного світу. Муніципальне управління США організоване відповідно до системи, яка в працях вітчизняних учених Н. Мішиної та Є. Фельдман одержала назву «англо-американської моделі» [3, с. 100]. Основною особливістю вказаної моделі є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають муніципальні виборні органи. На зорі американської

державності на основі британського загального права американські першопоселенні створювали своє місцеве самоврядування відповідно до зразків, що їх надавало муніципальне право метрополії. За британською традицією муніципалітети США розглядаються й нині як автономні територіальні утворення, що здійснюють владні повноваження, яких було делеговано в британські регіони парламентом. На формування системи права в США, окрім англосакського права, вплинули норми французького права (особливо в Луїзіані), положення іспанського й мексиканського права (переважно в Техасі, Нью-Мексико, Каліфорнії, Неваді), основні принципи голандського права (Нью-Йорк був колонією Королівства Нідерланди до того, як перейшов під юрисдикцію Сполученого Королівства). Усі ці фрагменти неанглійського права стали виключенням і не здійснюють суттєвого впливу на муніципальне право США [3, с.4]. У колоніальну добу на сході сучасних США англійське право застосовувалося лише у тій мірі та обсязі, у який вони дійсно регулювали вирішення місцевих проблем правовими засобами. Цей підхід до правового врегулювання проблем колоніального суспільства в ранніх США має назву «принцип справи Кальвейна». Але норми британського загального права не відповідали умовам існування американських колоній, і тому вони зазнали істотних змін задля пристосування правових приписів метрополії до колоніальних реалій. З часом британська імперська конституція, яка була сукупністю королівських хартій на заснування колоній, парламентських актів, судових рішень зі спірних питань, дістала такого вигляду, що в Америці її важко було «впізнати». Тому то вироблений у колоніальну добу адміністративно-територіальній устрій Британської Америки до теперішнього часу зберігся у США. Ось чому для США характерне існування в системі адміністративно-територіального поділу застарілих територіальних одиниць, які, на перший погляд, не мають бази для свого існування].

Ще в XIX ст., під час завершення промислової революції, яка перетворила Англію на «промислову майстерню всього світу», там установився принцип, відповідно до якого муніципальні органи могли робити лише те, що прямо було дозволено законом. Саме такий принцип визначив величезну роль британського парламенту у формуванні системи муніципального управління. Він і відбився в законодавстві США колоніальної доби. Тоді ж було адаптовано до місцевих особливостей адміністративно територіальній устрій метрополії і основними видами

територіальних одиниць стали графства, тауни й тауншипи. Форми муніципального управління графств і тауншипів були також рецептовані в Англії і поступово змінені з урахуванням місцевих особливостей [6, р. 192].

У період перебування під британською владою в Пенсільванії була вперше застосована комісійна форма муніципального управління графств. Відповідно до неї в графствах цієї квакерської колонії й інших англійських володіннях на теренах сучасних США формувалася достатньо нечисленна муніципальна рада (до 10 радників, зайнятих в раді на постійній основі), яка суміщала законодавчі, виконавчі, а у окремих штатах і деякі судові функції. У даний час комісійна форма (з деякими модифікаціями) є найпоширенішою організаційною формою муніципального управління графств США [10, р. 79].

З часом у незалежних США самоврядування пішло власним шляхом. Але нині британський досвід знову спричинив певні зміни в муніципальному праві і практиці Великої Британії. Так, США прийняли англійську ідею створення управління спеціальної компетенції. Формою місцевого самоврядування виступають спеціальні та шкільні округи, які створюють легіслатури всіх без винятку американських штатів для здійснення управлінських процедур з ряду конкретних питань. Вони є найбільш численною формою місцевого самоврядування. Нині в межах різних штатів можуть існувати шкільні, транспортні, паркові округи, округи з пожежної охорони, житлового будівництва, постачання водою та ін. Такі спеціальні округи іноді охоплюють територію кількох графств (загальне число американських спеціальних округів перевищує сорок тисяч). Адміністрація й ради таких округів практично всюди обираються населенням, і тому вони користуються значною автономією. Ці структури на самій британській території скасовані до середини ХХ століття.

Нині найістотнішими відмінностями між правом двох провідних держав з англо-американською моделлю розвитку місцевого самоврядування, Великої Британії і США є наявність в Америці дворівневого правового розвитку, при якому паралельно діють правові системи федерації і штатів і є очевидною основоположна роль Конституції як джерела права. Причому межі між різними організаційними формами управління муніципальних корпорацій США надзвичайно розмиті [8, р. 126]. Основна ж проблема, яку вирішують у цій державі, – надання громадянам суспільно значущих послуг. Такі послуги надають невиборні органи управління місцевими справами.

Досвід предків сучасних американських громадян знайшов втілення в системі місцевого управління та самоврядування, яка через особливості історичного розвитку американської державності не є єдиною. Ось чому законодавці сучасної Америки, які не можуть нехтувати європейським досвідом вирішення проблем місцевого самоврядування, намагаються знайти такі правові та організаційні засади функціонування цього явища, які б об'єднували її регіони в більшій мірі. Не дивно, що в США компетенція місцевого самоврядування досить широка й включає важливі для населення питання життєзабезпечення [9, р. 59].

Як і в «Європі регіонів», місцеві органи США практично самостійні щодо управління підвідомчими галузями. Проте законодавці сучасної Америки намагаються знайти такі правові та організаційні засади функціонування даного явища, які б об'єднували її регіони в більшій мірі. Тому викликають всебічну увагу різноманітні американські концепції самоврядування, аналіз яких і є метою даного дослідження, причому здійснюється це з урахуванням впливу на вказаний процес з боку офіційної ідеології американської держави. З практичної точки зору досвід державотворення в США має надати певні орієнтири учасникам українського державотворчого процесу в галузі адаптації американського досвіду розвитку самоврядування. Нині в США найбільш поширеною є концепція, яка ґрунтується на визнанні самостійності обраних населенням органів управління, якщо вони додержуються меж власної компетенції. Сама ж компетенція місцевого самоврядування в США досить широка й включає вельми важливі для населення питання життєзабезпечення (благоустрій міст і селищ, організація шкіл і лікарень, охорона навколишнього середовища, забезпечення громадян комунальними послугами, будівництво місцевих доріг та ін.) [5, р. 28-29].

Як бачимо, США демонструють досить гнучкий підхід до вирішення справ місцевих співтовариств на підставі правового закріплення традицій «перших американців», хоча це висуває велику кількість проблем через відсутність єдиної системи місцевого самоврядування. Тому-то досвід цієї країни корисний для вирішення подібних питань й в Україні, яка виникла шляхом включення до неї території, що мали у давнину різний суспільний й правовий устрій.

Бібліографічні посилання

1. *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р.В. Енгибарян. – М.: Норма, 2007. – 495 с.
2. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – Москва: Юристъ, 2002.
3. *Калашников В.М.* Еволюція інститутів держави і права в північноамериканських колоніях європейських країн (XVII – XVIII століття) / В.М. Калашников. – Дніпропетровськ: ДНУ, 1999. – 323 с.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 778 с.
5. *Шлезингер А.М.* Циклы американской истории / А.М. Шлезингер. – М.: Прогресс, 1992.
6. *Caldwell R. G.* A Short History of the American People / R.G. Caldwell. – New York; L.: Low, Marston and Company, 1925.
7. *Dillon J.* Commentaries on the Law of Municipal Corporation / J. Dillon. – Boston: Viking Press, 1911.
8. *Hofstadter R.* American Political Tradition / R. Hofstadter. – N.Y.: Archont Books, 1948.
9. *Pica J.A., Maltese J., Thomas N.C.* The Politics of Presidency / J.A. Pica, J. Maltese, N.C. Thomas. – Wash.: CQ Press, 2002.
10. *Valente W.D.* Local Government Law / W.D. Valente. – St. Paul, 1987.