

ОСОБЛИВОСТІ ІБЕРІЙСЬКОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

FEATURES OF THE IBERIAN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

У статті висвітлено історичний приклад створення та дії нормативно-правової бази місцевого самоврядування в країнах Латинської Америки, який історично був запозичений із колишніх метрополій на Іберійському півострові. Докладно описані основні проблеми, з якими ці країни зіштовхнулися на шляху до створення системи муніципій. Проаналізовано діяльність локальної влади в Мексиці, Бразилії, Колумбії й Аргентині, досвід цих держав, який Україна може запозичити для подальшого розвитку власної системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: іберійська модель, місцеве самоврядування, децентралізація в Латинській Америці, місцеве самоврядування Мексики, Бразилії, Аргентини, порівняння систем муніципального управління.

Бразилії, Колумбії і Аргентині, опыт этих государств, который Украина может позаимствовать для дальнейшего развития собственной системы местного самоуправления.

Ключевые слова: иберийская модель, местное самоуправление, децентрализация в Латинской Америке, местное самоуправление Мексики, Бразилии, Аргентины, сравнение систем муниципального управления.

The article highlights the historical example of the creation and operation of the regulatory framework of local self-government in Latin America, which historically was borrowed from the former metropolitan areas on the Iberian Peninsula. The main problems that these countries have encountered in creating a municipal system are described in detail. There are several examples of the work of local authorities in Mexico, Brazil, Colombia and Argentina, and the experience of these states, which our country can borrow to further develop its perfect system of local self-government.

Key words: Iberian model, local government, decentralization in Latin America, local government of Mexico, Brazil, Argentina, comparison of systems of municipal government.

УДК 352.07(477)(045)

Надежденко А.О.

к. наук з держ. упр., доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольський державний університет
Шаповалов В.П.
магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Маріупольський державний університет

В статье освещен исторический пример создания и действия нормативно-правовой базы местного самоуправления в странах Латинской Америки, который исторически был заимствован из бывших метрополій на Иберийском полуострове. Подробно описаны основные проблемы, с которыми эти страны столкнулись на пути к созданию системы муниципий. Проанализирована деятельность локальной власти в Мексике,

Постановка проблеми у загальному вигляді. Історично склалося, що національні системи місцевого самоврядування таких європейських країн, як Іспанія та Португалія, стали правовою моделлю, за якою була створена основна частина муніципальної влади колишніх колоній, а нині – країн Латинської Америки. Іберійська система місцевого управління існує в таких країнах, як Бразилія, Мексика, Колумбія, Еквадор, Перу. У той же час країни, які є президентськими республіками, мають проблеми зі статусом місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких країнах форми та способи державного управління мають перевагу над повноваженнями місцевих представницьких органів. Але такі обмеження є проблемою недосконалості цієї системи через призму часу, адже фундамент місцевого управління в таких країнах був закладений ще за часів іспанського колоніального панування та в перші роки становлення незалежності національних держав.

Водночас кардинальні реформи місцевого управління реалізувалися лише в другій половині ХХ ст. і призвели до подальшого обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Так, підсумками реформи Мігеля

де ла Мадрида 1983–1986 рр. у Мексиці, конституційної реформи 1983 р. у Сальвадорі, муніципальної реформи 1988 р. в Нікарагуа стало збереження за муніципалітетами автономії лише в місцевих справах. Однак під час здійснення управлінських повноважень, які виходять за межі місцевих інтересів, ці органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням дії іберійської системи місцевого самоврядування в латинських країнах займалися такі вчені, як А. Костюкова, О. Астахов, П. Яковлев та ін. Також дуже пильно розглядали це питання в контексті управління регіональним розвитком туризму такі вчені, як В. Семенов, В. Герасименко, Г. Горбань, Л. Богадьорова. Важливий вклад на сучасному етапі вивчення устрою країн Латинської Америки вносить Асоціація дослідників ібероамериканського світу, які виступають від імені Інституту Латинської Америки російської академії наук. Важливими були доповіді про правові й економічні зміни в Латинській Америці на щорічній конференції інституту ІЛА РАН від В. Давидова, О. Щетініна, Л. Сімонової.

Мета статті. Метою статті є вивчення становлення системи місцевого самоврядування в країнах Латинської Америки; виокремлення проблем, з якими зіштовхнулися ці держави, і запозичення їх досвіду в питанні взаємодії між центральною владою й органами місцевого самоврядування в Україні; вивчення нормативно-правових актів і їх особливостей у країнах із різними обмеженнями чи преференціями влади щодо муніципальних органів.

Виклад основного матеріалу. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління. За цією моделлю в усіх ланках адміністративно-територіального устрою країни (муніципалітетах) населенням обираються ради (хунти), які є представницькими органами місцевого самоврядування. Питаннями управління відає обраний радою чи безпосередньо населенням глава муніципалітету (алькальд, регідор, префект, мер). Він одночасно є головою ради та її виконавчим органом персоніфікованого характеру. Призначених посадових осіб із центру в такій моделі немає, але обраний глава муніципалітету все одно затверджується урядом у якості його повноважного представника. Тому він діє, з одного боку, як виконавчий орган ради, зобов'язаний виконувати всі його рішення, а з іншого – як представник уряду в муніципалітеті, покликаний від імені держави здійснювати контроль за законністю рішень самої ради. На практиці в його руках зосереджені основні важелі з оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у муніципальному управлінні [1; 3].

У якості прикладу можна розглянути діяльність місцевого самоврядування в Мексиці. Мексиканські штати діляться на муніципалітети залежно від розмірів штату й чисельності його населення. Муніципалітет може бути як декілька, так і до ста. Кожна муніципалітет керується органами місцевого самоврядування – муніципальними радами в складі голови, радників і синдиків, що обираються населенням на 3 роки. Між муніципалітетом і владою штату немає ніяких проміжних органів влади. Муніципалітети, яких налічується понад 2000, відповідальні за комунальне обслуговування, питну воду та каналізацію, вуличне освітлення, вивезення сміття, громадську безпеку, транспорт. Муніципалітети допомагають федеральному уряду в організації системи освіти й охорони здоров'я, у захисті навколишнього середовища. Муніципалітети мають право розпоряджатися доходами, отриманими від податків та інших надходжень, дозволених законодавством. За попередньою домовленістю й відповідно до закону муніципалітети

одного штату можуть об'єднуватися для більш ефективної діяльності відповідних служб.

У Бразилії муніципалітетів налічується близько 5000. Вони мають право самостійного управління в усіх сферах, які стосуються їх інтересів. Наприклад, відповідно до ст. 144 Конституції штату Сан-Паулу 1989 р. муніципалітети володіють «політичною, адміністративною та фінансовою автономією, а також мають право самоорганізації відповідно до закону на основі принципів, установлених федеральною й теперішньою Конституцією». Федеральна ж Конституція встановлює для муніципалітетів, як і для штатів, досить жорсткі вимоги щодо принципів організації, управління, іноді дуже деталізовані. У конституціях зарубіжних країн стосовно місцевого самоврядування звичайно встановлюються лише загальні норми, без будь-яких подробиць. Однак Конституція Бразилії не копіює ці загальні тенденції [10].

Створення муніципалітетів, входження їх до складу одна одної, злиття муніципалітетів або виділення їх з інших регулюється законом штату в рамках періоду, визначеного федеральним додатковим законом, і залежить від попереднього плебісциту, який проводиться в цих муніципалітетах після розповсюдження матеріалів про муніципальну життєздатність, що друкуються відповідно до закону (ст. 18, параграф 4 Конституції в редакції Конституційної поправки № 15 1996 р.). Статус муніципалітету детально регулюється її органічним законом. Однак муніципалітети самі визначають свій статус. Головне – цей статус не повинен суперечити вищому законодавству. До компетенції муніципалітету входять такі повноваження, як законодавча ініціатива з проблем, які викликають зацікавленість місцевої влади; доповнення федерального законодавства й законодавства штатів, якщо в цьому є необхідність; установлення й збір податків у межах своєї компетенції; створення, організація й скасування округів відповідно до закону штату. Муніципалітет обирає законодавчий орган – муніципальну палату, яка складається з радників. Їх кількість залежить від чисельності населення муніципалітету й може коливатися від 9 в муніципалітеті, де проживає до 1 млн осіб, до 55, де кількість населення – понад 5 млн. Центральною фігурою в муніципальному управлінні є префект – голова місцевої адміністрації. Префект, віце-префект і муніципальні радники обираються терміном на чотири роки шляхом прямих виборів одночасно по всій країні. На місцевому рівні, як і в центрі, діє та сама демократична норма про винагороду посадовим особам, оскільки винагорода префекта, віце-префекта та муніципальних радників встановлюється

муніципальною палатою протягом кожної легіслатури. Винагорода радникам регулюється тією самою Конституційною поправкою № 19 1998 р., а також Конституційною поправкою № 25 2000 р. Муниципальні радники користуються недоторканністю й не несуть відповідальності за свої думки й виступи. Муниципальна палата сама організує свою законодавчу й наглядову діяльність. Федеральна Конституція зобов'язує її співпрацювати з представницькими органами інших рівнів у муниципальному плануванні, а також передбачати в статусі муніципії діяльність інституту народної ініціативи щодо проєктів закону, які становлять особливий інтерес для муніципії, міста чи округу [11].

Бразилія та Мексика дуже серйозно підійшли до правового статусу своїх муніципій, а ще одна країна Латинської Америки – Аргентина – має скромний діалог зі своїми місцевими владами. Конституція Аргентини не містить прямих норм, що регулюють сферу місцевого самоврядування. Аргентинські провінції мають цілу низку прав і обов'язків (ст. ст. 121–129). Ст. м5 дає кожній провінції право приймати власну конституцію в рамках республіканської представницької системи відповідно до принципів, декларацій і гарантій національної конституції, установлюючи контроль над правосуддям, муниципальним режимом і початковою освітою. За таких умов федеральний уряд гарантує існування й функціонування інститутів провінції. За провінціями зберігаються всі права, не делеговані федеральному уряду конституцією, а також повноваження, закріплені за ними спеціальними договорами, укладеними під час їх об'єднання. Провінції мають право засновувати місцеві інститути й управляти ними. Провінції вибирають губернаторів, виборників і інших офіційних осіб провінції, можуть за згодою федерального уряду укласти певні договори, націлені на сприяння економічному розвитку. Буенос-Айрес має статус федерального округу й має ті самі права й обов'язки, що й провінції.

Варто зазначити, що в Іспанії, як і в Португалії, ще в 90-х роках з'явилися нові правила створення секретаріатів міських рад, які є частиною процесу дерегуляції публічної функції і являють собою якнайшвидше «повернення» до дев'ятнадцятого сторіччя. У цьому процесі держава втрачає компетенції на користь двох рівнів уряду, розташованих безпосередньо над ним і нижче (Європа й самі регіони). Саме такі зміни були зроблені, бо влада боялася, що за єдиного державного управління країна може створити «армію бюрократів», що призведе до збільшення рівня невирішених про-

блем і беззахисності громадян. Муниципальний секретар історично в Іспанії, як і в латинських країнах, дуже важлива фігура місцевої адміністрації, але за останні два десятиліття ця посада дуже помітно ослабла, що негативно позначається не тільки на державній службі й адміністрації, але й на суспільстві. Проте необхідно зазначити, що вже довгий період упроваджуються нові правила для секретарів та інших місцевих посадових осіб, і це пов'язано з глибокими адміністративними реформами, які мали місце в Європі в сучасний період. Ці норми припускають в історичній перспективі інволюцію чи адаптацію муниципалітету до умов XIX століття. Також основними змінами буде впровадження нової, самостійної політики окремих адміністрацій і часткова чи повна відмова від іберійської системи місцевого самоврядування [3].

Незважаючи на ці зміни в європейських країнах, іберійська система у своєму історичному вигляді залишилась у 17 країнах Латинської Америки, зокрема в таких найбільших, як Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія. Унаслідок історичних причин вона не склалася лише в колишніх колоніях Великобританії (Антигуа й Барбуда, Барбадос, Гайана, Ямайка й ін.), у колишніх заморських територіях Франції (Гаїті) й на Кубі, де місцеве самоврядування взагалі ніколи не впроваджувалося. Окремо треба зазначити, що хоча Мексика і є іспаномовною країною Латинської Америки, у ній діє континентальна система місцевого самоврядування. Цей феномен пояснюється тим, що Мексика, здобувши в 1821 році незалежність, обрала в якості моделі законодавство не колишньої метрополії – напівфеодальної Іспанії, а буржуазної Франції [5].

Одним зі знакових соціально-політичних наслідків неоліберальних реформ і ослаблення ролі держави як суспільного регулятора стало зростання активності і впливу інститутів громадянського суспільства. Цей процес почався ще в роки боротьби за демократизацію й проти авторитарних режимів і консолідувався на етапі ринкових перетворень. І саме в умовах військових диктатур відбувалося становлення рухів і об'єднань, які стали основою незалежного від держави громадянського суспільства. У той період (наприклад, в Аргентині, Уругваї) виникли численні правозахисні організації, які об'єднали родичів політв'язнів і жертв репресій. Найчастіше в них входили жінки, радикальна частина молоді, ліберально налаштовані священнослужителі, представники творчої інтелігенції, журналісти. Крім цього, створювалися різного роду асоціації взаємної підтримки в міських кварталах, жителі яких

на собі відчули соціальні наслідки економічної політики військових диктатур і неоліберальних перетворень.

Феномен самоорганізації населення в протистоянні репресивній державній владі спочатку мав неполітичний характер, а згодом набув політичного виміру, оскільки «громадянське суспільство ставало заміною, субститутом політичної опозиції». У результаті в умовах диктатур мало місце відділення товариства від політики й фактична ліквідація публічної політичної сфери, що обернулося формуванням автономних інститутів громадянського суспільства, які вийшли з-під державного контролю. Це означало не що інше, як частковий демонтаж наявної державоцентричної моделі взаємовідносин влади й суспільства.

Головним наслідком розвитку зазначеного процесу в період демократизації й провадження неоліберального економічного курсу було подальше ослаблення прямого впливу політичної влади на громадянське суспільство. Максимальне значення незалежні громадські організації отримали в роки кризових випробувань у XX й XXI ст.

Характерна особливість іберійської системи місцевого самоврядування полягає й у тому, що в здійсненні контролю за діяльністю органів муніципальної влади бере участь населення. Наприклад, населення кожної муніципії наділене правом звертатися до Конституційного суду із запитом щодо конституційності прийнятих муніципальних рішень. Для цього досить зібрати під петицією не менше 1% підписів жителів відповідної муніципії, що володіють активним виборчим правом. У багатьох країнах Латинської Америки в порядку здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування виборцям надане право відкликати депутатів рад і голів муніципій достроково. Підставою для відкликання може бути грубе порушення конституції й законів, рішень органів місцевого самоврядування, самоусунення від виконання наказів виборців і своїх обов'язків, учинення дій, що порочать звання депутата чи голови муніципії [6].

Висновки. В іберійській системі, як і в кожній іншій у світі, є свої переваги й недоліки. Головною перевагою, яка й полягає в ефективності системи, є єдність взаємовідносин між представницькою й виконавчою владою. Така єдність забезпечується внаслідок того, що керівник регіону, глава адміністрації й голова регіонального представницького органу – це одне й та сама особа, яка, хоч і затверджується державою, обирається все ж таки народом, що і є справжнім прикладом демократії [4]. Однак це можна назвати й головним недо-

ліком, бо саме ця людина концентрує в собі величезну владу, найширші повноваження та великий вплив на прийняття рішень. Саме тому тут і виникає проблема авторитарності та велика залежність прийнятих муніципалітетом рішень від особистості, яка займає цей пост.

Говорячи про організацію публічної влади на місцях, слід визнати, що де-факто система органів місцевого управління в досліджуваних державах централізована (але з елементами відомої децентралізації, автономії) і будується в повній відповідності з адміністративно-територіальним поділом. Фундамент місцевого самоврядування становлять представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних і змагальних виборів як на низовому (муніципальному), так і на середньому (регіональному, департаментському, провінційному) рівні. Характерною для другої половини XX ст. і загальною для цих країн тенденцією є відмова від практичного використання або виключно системи централізованого управління, або адміністративної автономії, що дає привід віднести їх до так званої змішаної системи управління, що поєднує початки прямого державного адміністрування та місцевого самоврядування (муніципального управління).

Дуже важливо зазначити, що які б повноваження муніципалітетів (муніципальної публічної влади) не розглядалися, роль яких би місцевих органів не досліджувалася, необхідно відзначити залежний характер місцевої (муніципальної) адміністрації. На сучасному етапі політичної історії латиноамериканських держав муніципалітети здатні протистояти позиції центру, але ефективно діяти без його підтримки вони, як і раніше, не в змозі.

Здійснений аналіз основних систем і моделей місцевого самоврядування, характеристика органів місцевого самоврядування зарубіжних країн дозволяє запозичити корисний іноземний досвід для сучасної української дійсності, а також урахувати негативний досвід організації та функціонування принципів, функцій і органів місцевого самоврядування відповідних країн. Зміни в економіці, політиці й ідеології сучасних держав зумовлюють необхідність пристосовувати наявні системи місцевого самоврядування до нових реалій. Практика муніципалізму постійно вдосконалюється, виробляючи нові моделі, форми, типи організації місцевого самоврядування. Процес реформування влади на місцях є одним із найбільш помітних явищ у світовому співтоваристві. Його загальна тенденція – розвиток самоуправлінських начал і децентралізація влади, що одночасно збігається з констатацією наростаючої нездатності держави

вирішувати частину питань громадського життя через централізовані форми.

ЛІТЕРАТУРА:

1. España el gobierno local. URL: <http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/espaa.pdf>.
2. Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España. URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-34.htm>.
3. Астахов О. Перспективи розвитку Латинської Америки та її місце у майбутньому світоустрою. Латинська Америка. 2009. № 7. С. 32–37.
4. Иберийская правовая система местного самоуправления. URL: <http://knigi.news/munitsipalnoe/iberiyskaya-pravovaya-sistema-mestnogo-53584.html>.
5. Система місцевого самоврядування в різних країнах та в незалежній Україні. URL: http://tourlib.net/books_ukr/semenov22.htm.
6. Системы местного управления и самоуправления. URL: <http://eoadulaw.ru/ru/2016/2/13>.
7. Государство и общество в Латинской Америке: история и современность. URL: http://www.perspektivy.info/rus/gos/gosudarstvo_i_obshhestvo_v_latinskoj_amerike_istorija_i_sovremennost_2014-02-28.htm.
8. Системи місцевого управління. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/3339/20>.
9. Системи (основні моделі) місцевого управління і самоврядування. URL: https://studme.com.ua/154101044424/pravo/sistemy_osnovnye_modeli_mestnogo_upravleniya_samoupravleniya.htm.
10. Місцеве самоврядування і управління в Бразилії. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/3441/20/>.
11. Порівняльно-правове дослідження систем місцевого самоврядування. URL: https://pidruchniki.com/12281128/pravo/porivnyalno-pravove_doslidzhennya_sistem_mistseвого_samovyaduvannya.