

Козюра І.В.,

д.держ.упр., професор кафедри менеджменту
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки
і торгівлі»

CITY-МЕНЕДЖЕР ТА ІНШІ ФОРМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД США ТА КАНАДИ

В умовах децентралізації та посилення спроможності місцевого самоврядування доцільно залучити іноземний досвід урізноманітнення організаційних форм муніципального управління.

Загалом організаційні форми муніципального управління відрізняються: способом вступу на посаду голови самоврядування (вибори населенням, вибори радою, найм радою); способами поділу повноважень між виборними і призначуваними посадовими особами; порядком здійснення взаємодії структурних частин органів місцевого самоврядування.

На прикладі США і Канади виокремлено 4 основні форми міського управління:

- Мер – рада (з різновидами “слабкий мер”, “сильний мер”;
- Рада – менеджер;
- Комісійна (також “контрольне бюро”)
- Міські збори (США)

Організаційна форма “мер – рада”: запозичена з Англії часів колоніалізму; адміністративні повноваження мера обмежені порівняно з колоніальною радою в бюджетній сфері, призначенні та зміщенні основних посадових осіб; запровадження виборів ради міст; мер виконує церемоніальні обов’язки. Історично: 1797 р. – «вето» на рішення ради, м. Балтімор; 1822 р. – перші прямі вибори мера населенням, м. Бостон; 1830 р. – право «абсолютного вето», м. Нью-Йорк.

Система «слабкого мера» («сильна рада - слабкий мер»), її характерні риси: наявність сильної ради, що виконує адміністративні функції (бюджет, кадрові призначення); розгалужена мережа комітетів, адміністративних рад і комісій у складі ради на чолі з виборними особами, і що діють значною мірою незалежно від міської

адміністрації; повноваження мера обмежені (щодо кадрів, організації діяльності адміністрації, представницькі функції).

Мер – член міської ради, обирається з-поміж депутатів; головує на засіданнях, може виступати з проектами рішень; пропонує кандидатури керівників комунальних служб і відділів адміністрації та звільняє їх за згодою ради; право часткового «вето». Рада виконує адміністративно-розпорядчі функції; затверджує (погоджує) призначення основних посадових осіб; безпосередній контроль за діяльністю виконавчих органів; може достроково припинити повноваження мера

Перевагами є: історичні традиції; найбільш ефективна в невеликих населених пунктах та сільській місцевості; у представницького зібрання максимум повноважень і задоволення всіх потреб населення. Недоліки: роздрібнення відповідальності і владних повноважень; зміна балансу політичних сил у раді – непослідовне керівництво; не створює умов для прояву професіоналізму в адміністрації

Система «сильного мера»: закріпилась у великих містах з II пол. XIX ст., м. Бруклін, 1880 р. Характерна концентрація виконавчої влади в одних руках у мера, який керує адміністративним апаратом, самостійно здійснює призначення і звільнення керівників департаментів і служб; складає проект міського бюджету. Водночас мер – не член ради, він має право «вето» на рішення ради. Міська рада виконує законодавчі (нормотворчі) функції, відбувається спрощення її структури, регламентування процесу управління міським господарством; рада ухвалює бюджет.

Перевагами є: послідовне політичне й адміністративне керівництво, усунення подрібненого поділу відповідальності; мер відповідає за міські справи, рада формує умови життєдіяльності міста. Недоліки: поєднання мером політичних і адміністративних функцій, можливий брак професіоналізму.

У великих містах могла використовуватися перехідна модифікація цієї системи, де мер отримував право призначати міського менеджера-адміністратора.

Організаційна форма «рада - менеджер» вперше реалізована у м. Стонтон (штат Вірджинія) 1908 р.; в Канаді в м. Уестмаунт (Квебек), 1913 р.

Принципи побудови подібні до приватної корпорації: виборці, рада, менеджер – акціонери, рада директорів, генеральний директор. Рада здійснює традиційні для виборних органів функції; наймає та звільняє менеджера. Менеджер здійснює виконавчу владу; керує адміністрацією, призначає чи звільняє службовців; надає на розгляд ради проект міського бюджету.

За переваги вбачали: управління непартійним професіоналом, управління носить технократичний діловий, конкретний характер; рада зберігає функції політичного контролю. Недоліки: відсутність ефективного політичного керівництва, менеджер не підзвітний і не відповідальний перед виборцями; кандидатура зазвичай не місцева.

Комісійна організаційна форма управління виникла наприкінці XIX ст. на півдні США, в Канаді в 1904 р. в Едмонтоні. Класичний зразок – м. Деймон (штат Айова). В Канаді використовувалася у м. Сент-Джон (провінція Нью-Брансуїк).

Характерні ознаки: комісія як форма управління; законодавча ініціатива населення і референдум; клопотання про відкликання комісіонера; непартійні вибори; система службового зростання на основі успіхів і здібностей. Відбувалися вибори кількох комісіонерів, яким належать представницькі і виконавчі функції міського самоврядування; комісія – колективний представницький орган; комісіонер – одночасно керівник департаменту. Мер – головуючий один з членів комісії; може обиратися населенням або комісією; без права «вето»; адміністративні повноваження - в межах керованого ним департаменту.

Переваги: влада в руках «небагатьох», особливо цінне з точки зору менеджменту за умов надзвичайних ситуацій; механізм прямої участі громадськості в управлінні на основі законодавчої ініціативи громадян, референдуму і праві відкликання комісіонера. Недоліки: суперечлива централізація: поєднання представницьких і адміністративно-розпорядчих функцій, порушення принципу «єдиноначалія», комісіонери не несуть адміністративної відповідальності за стан справ; труднощі вибору кваліфікованого мера.

Контрольне бюро (Канада) запроваджено у м. Торонто 1896 р. у відповідь на кризу водоканалізаційного господарства. Міську раду як орган було збережено. Спочатку членів бюро депутати обирали з-поміж себе, згодом вибори проходили загальним голосуванням.

На меті запровадження такого різновиду форми управління стало намагання вилучити важливі виконавчі функції з контролю місцевої ради, бюро отримували право

готувати бюджет, призначати і звільняти керівників відділів, укладати контракти. Рішення бюро могли бути анульовані лише 2/3 голосів ради.

Таким чином, контрольне бюро виконувало своєрідну роль виконавчого комітету (провінція Онтаріо, мм. Вінніпег, Калгарі, Монреаль). Тут проводиться аналогія між бюро і кабінетом міністрів та відчутний брак партійної лояльності, члени бюро відповідальні перед електоратом, а не рештою міськради. Окрім того, мали місце збіг юрисдикції між бюро та постійними комісіями ради, суміщення посад.

У Західній Канаді експериментували з системою комісіонерів (вперше впроваджено в Едмонтоні в 1904 р., в Ріджайні, Саскатуні й Принс-Альберті - в 1911-1912 рр..) Міські ради зберігалися, а замість обрання комісіонерів у ролі адміністраторів призначалися експерти, що не брали формальної участі у виробленні політики.

Ініціювалися й інші зміни, зокрема, управління місцевими справами через призначуваний виконавчий орган з представників груп інтересів. Хоча ці пропозиції не було ухвалено, ідея представлення спеціальних груп інтересів лягла в основу створення органів управління спеціального призначення [1].

Отже, встановлено закономірність: по мірі урбанізації, ускладнення й урізноманітнення завдань життєзабезпечення зростає необхідність використання організаційних форм з чітким розподілом відповідальності і зосередження в одних руках загального політичного керівництва і адміністративного (господарського) управління [2, с. 211]. Загалом «сила» або «слабкість» головної посадової особи міста залежить від механізму його обрання/найму і набуття повноважень.

Список літературних джерел

1. Козюра І. В. Міське самоврядування: канадський досвід для України : монографія / І. В. Козюра. – Полтава : ТОВ “АСМІ”, 2013. – 368 с.
2. Культура городского самоуправления : учеб. пособ. ; под ред. С. Вобленко. – Николаев : ТЕТРА, 1997. – 368 с.
3. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн. / О. М. Руденко, І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко, В. Г. Маргасова. – К. : Кондор-Видавництво, 2016. – 226 с.