

УДК 352

М.П. Іщенкодоктор філософських наук, професор
академік Української академії політичних наук, заслужений працівник освіти України**Л.Я. Самойленко**кандидат наук з державного управління
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького**КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ, ПРИНЦИПІВ І ФОРМ
ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

У статті проаналізовано найкращі досягнення місцевого самоврядування в європейських країнах та розглянуто методологічні основи їх урахування при визначенні шляхів і тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, компаративний аналіз, система місцевого самоврядування, демократія, державне управління, органи самоорганізації населення, територіальна громада, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

I. Вступ

Вирішуючи завдання розвитку системи місцевого самоврядування та впровадження ліберально-демократичних цінностей у системі державної влади України, слід провести компаративний аналіз двох аспектів цієї проблеми. З одного боку, це аналіз досвіду правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, тобто цілковите виконання відповідних чинних законів у європейських країнах. А з іншого – аналіз науково-теоретичного забезпечення цієї законодавчої діяльності, остаточного обрання певної моделі місцевого самоврядування та його організації, реалізацію якої в Україні й забезпечуватимуть закони. Досягнення необхідного консенсусу унеможливує нашарування зайвої політизації питань правового забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування, яке є важливою сферою впровадження ліберально-демократичних цінностей у будь-якій країні, має специфічні форми в різних європейських країнах. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішене питання взаємодії особи, територіальної громади й органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити ті завдання, що стоять перед органами місцевого самоврядування.

Але в Україні на сьогодні відсутній механізм адаптації та використання досвіду Європейського Союзу щодо реформування системи місцевого самоврядування. А воно має свої особливості у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччині, Литві та інших державах. Феномен місцевого самоврядування, як за-

значав Ю. Панейко [5, с. 58], можна досягнути лише шляхом індукції, узагальнюючи усталені правові форми самоврядування в окремих державах.

Аналіз досліджень, публікацій і дисертаційних робіт останніх років доводить, що у розвиток наукового обґрунтування ефективної діяльності органів місцевого самоврядування зробили значний внесок такі вітчизняні вчені, як: В. Бабаєв, Є. Бабенков, В. Бакуменко, О. Батіщева, Г. Борщ, В. Вакуленко, О. Васильєва, П. Гаман, І. Дегтярьова, Я. Жовнірчик, Н. Камінська, В. Кремень, Ю. Куц, О. Мордвінов, О. Прісшкіна, В. Шаповал та ін.

Серед зарубіжних дослідників моделей діяльності публічних органів влади слід відзначити таких авторів, як: Д. Бітон, Дж. Боукерт, Дж. Кларк, К. Полліт, С. Роджерс, М. Сандьєр, К. Талбот, К. Томкінс, Б. Хадсон та ін.

Безпосередньому вивченню зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування присвятили свої праці українські та російські вчені Р. Бабун, В. Бойцов, Т. Васильєва, І. Козюра, О. Лебединська, Л. Парфьонова, І. Соколова, А. Ткачук, В. Чиркін, О. Яцунська та ін.

Однак, стрімкий розвиток демократичних процесів та великий масив унікальної практичної діяльності тисяч територіальних громад у різних країнах не міг, звісно, ще зазнати повного і всебічного наукового аналізу. Досі лишаються маловивченими оптимізаційні процеси в територіальній громаді, яка є джерелом місцевого самоврядування, зокрема та системи демократії взагалі. Ще не розроблено загальноприйнятої моделі місцевого самоврядування, не визначено її елементи.

II. Постановка завдання

Метою статті є компаративний аналіз вивчення найкращих досягнень місцевого самоврядування в європейських країнах та врахування їх у визначенні шляхів і тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування і становлення безпосереднього волевиявлення і самоорганізації населення в Україні на сучасному етапі.

На основі введення до наукового дискурсу забезпечити практичне впровадження ліберально-демократичних цінностей, набутих у системі місцевого самоврядування (наприклад, США, Великобританії, Франції, Німеччини) в життя українського народу. Це є важливою передумовою ефективності впроваджуваних стратегій на рівні місцевого самоврядування і територіальної громади в Україні.

III. Результати

Вивчення досвіду європейських країн у реформуванні місцевого самоврядування безпосередньо стосується України. Необхідною умовою формування в Україні адекватної системи місцевого самоврядування є раціональна імплементація його норм і принципів до умов України.

В організаційному аспекті структура влади в європейських країнах поділяється на: центральний уряд (уряд усієї країни), уряд штату (землі, кантону тощо, які входять до складу федеральних систем), регіональний уряд (об'єднує штати, групи штатів чи органів місцевої влади), вищий рівень місцевого самоврядування (провінція, департамент), нижчий рівень місцевого самоврядування (комуна, муніципалітет). У країнах Європейського Союзу практикуються три системи місцевого самоврядування (за термінологією Лімана): наполеонівська “злита” система – префект департаменту є державним службовцем, відповідальним перед центральним урядом; на протиположності йому існують місцеві ради, але їх вплив дуже обмежений; англосаксонська система управління через комітети, внаслідок чого особа мера стає символічною, а спроби корпоративного управління обмежуються необхідністю досягнення політичного консенсусу й консенсусу в рамках комітету; система з розділеною ієрархією, де центральний уряд справляє значний вплив на провінційний рівень, зокрема й через призначення членів місцевих органів влади, проте населені пункти мають власні ради й автономію з колективною відповідальністю.

Для порівняння, влада у США за своєю структурою поділяється на округи, райони округів, штатів, муніципалітети, спеціальні райони (квазімуніципальні органи, створені для конкретних цілей, їхні кордони перетинаються з територією інших органів місцевого самоврядування). Тому в країні наявне розмаїття організаційних форм побудови органів самоврядування залежно від місце-

вих умов (географічних, соціально-економічних, виробничих, демографічних та ін.) [7, с. 48–54]. У США практикуються чотири форми місцевого самоврядування: 1) слабкий мер – рада: адміністрацію міста спільно контролюють мер і рада; раду, зазвичай, обирають за виборчими округами з висуненням кандидатів від партій, а мера обирають виборці всього міста; 2) рада – представник міської адміністрації: мер здебільшого є формальною постаттю, його можуть обирати рада чи виборці; раду обирає все місто без висунення партійних кандидатів; 3) комісія, яка має законодавчі й виконавчі функції; членів комісії обирають без поділу на виборчі округи, здебільшого без висунення партійних кандидатів; 4) сильний мер – рада: мер призначає й може усувати керівників основних відомств, готує бюджет, має право загального вето; раду, зазвичай, обирають від виборчих округів із висуненням партійних кандидатів.

В Європейському Союзі історія місцевого самоврядування спирається на багаті традиції. З іншого боку, його розвиток у різних країнах та форми його роботи мають істотні відмінності. Органи місцевого самоврядування інтегровані до відповідних національних систем державного управління та його адміністративної структури. У країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Німеччина, Австрія, Польща тощо) державні адміністрації включно з органами місцевого самоврядування мають яскраво виражений легалістичний характер, на відміну від їхніх аналогів у Великій Британії чи у країнах Скандинавії. Натомість, країни із федеральним устроєм мають значні відмінності у структурі місцевого самоврядування різних регіонів (Німеччина й Австрія – землі, Швейцарія – кантони). Унітарні ж країни мають однорідну систему місцевого самоврядування (Англія, Франція, Швеція).

Системи органів місцевого самоврядування у європейських країнах були і є дуже різними з огляду на їхні функції та форми організації. З іншого боку, Європейська хартія місцевого самоврядування [1], ухвалена Радою Європи 15.10.1985 р., містить перелік деяких структурних елементів, які можуть вважатися такими, що мають застосовуватися у будь-якій країні Європи. Головною ідеєю хартії є демократизація та децентралізація. Комуни отримують право самостійно виконувати значну частину функцій державного управління й ухвалювати остаточні рішення з комунальних питань. Громадяни отримують можливість брати безпосередню участь у процесі ухвалення рішень. Крім цього, громадяни обирають представницькі органи комунального самоврядування (ради).

Зазвичай, органи державного управління організовані за одним із двох принципів: територіальним чи функціональним. За тери-

торіальним принципом орган управління певного рівня (регіон, район або громада) відповідає за виконання всіх функцій на цьому рівні. У разі застосування функціонального принципу на всіх адміністративних рівнях утворюються галузеві органи, відповідальні лише за певний сектор завдань (наприклад, управління з питань шкільної освіти чи охорони здоров'я). Досить часто застосовується певне поєднання цих принципів. При цьому існують суттєві відмінності між різними країнами: у США та багатьох країнах Східної Європи домінує функціональний принцип, тоді як у країнах Скандинавії, Франції або Німеччині перевага надається територіальному принципу.

У разі, якщо необхідно посилити роль місцевого самоврядування, функції галузевих управлінь мають бути передані загальній адміністрації місцевого самоврядування. Тобто, територіальний принцип та місцеве самоврядування перебувають у тісному зв'язку.

У цьому контексті одразу постає питання про співвідношення між органами державного управління й органами місцевого самоврядування. Зазвичай, на рівні регіону, району та міста державні адміністрації й органи місцевого самоврядування працюють паралельно. Державні адміністрації виконують державні функції, а органи місцевого самоврядування вирішують комунальні питання. Але при цьому можливе також делегування державних функцій комунальним органам. Традиційно, таким шляхом іде Німеччина, де комунальні органи на рівні районів і громад виконують державні та комунальні функції. Комунальні завдання належать лише до компетенції місцевого самоврядування; ця робота не є об'єктом контролю та керування з боку органів державного управління. Громадяни відчують перевагу цієї моделі у тому, що вони мають звертатися з важливими для них питаннями лише до одного органу.

До теми співвідношення між державним управлінням та місцевим самоврядуванням належить також питання нагляду і контролю. Деякі країни майже цілком відмовилися від комунального нагляду. Наприклад, у Данії практично відсутній галузевий державний нагляд за діяльністю органів самоврядування комун і районів, а правовий нагляд є дуже обмеженим. Рішення комунальних органів можуть бути оскаржені перед спеціальними апеляційними комітетами, які мають значну самостійність.

Слід звернути увагу на наявність системи омбудсменів, тобто громадяни можуть оминати органи управління та звернутися зі скаргою до незалежної особи, яка має право провести власне розслідування певного випадку, має доступ до відповідної документації органів управління, а також може висловлювати власну думку стосовно цього

випадку. У Великій Британії центральний уряд здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування, якщо це передбачено законодавством. Крім цього, з 2000 р. невід'ємною частиною системи контролю є порівняння ефективності роботи органів місцевого самоврядування. В інших країнах таке порівняння здійснюється на добровільній або неформальній основі.

У деяких країнах центральний уряд здійснює ретельний контроль, а інколи навіть перебирає на себе ухвалення окремих рішень і замінює рішення комунальних органів рішеннями наглядових або, у деяких випадках, дає доручення комунальним органам.

Аналіз систем місцевого самоврядування інших країн показує, що у світі існує декілька моделей таких систем, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, за характером відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [4]. Їх досвід може бути використаний в Україні.

Але багато країн знайшли вирішення, яке є середнім варіантом між двома моделями. До таких країн належать Німеччина і Франція. Так, у Німеччині держава здійснює нагляд за діяльністю громад. Якщо вони виконують завдання, делеговані їм державою, то контроль та управління з боку держави можуть також передбачати право відповідного державного органу визначати, яке саме рішення з того чи іншого питання є доцільним із фахового погляду (так званий фаховий нагляд). Наприклад, органи місцевого самоврядування ухвалюють рішення про надання фінансової допомоги з оплати житла особам з низьким рівнем доходів (дотація квартплати). Виплата цієї дотації здійснюється відповідно до федерального законодавства. Такий адміністративний нагляд може розглядатися як коректива права на самоврядування з метою забезпечення законності у діяльності місцевого самоврядування та гарантування інтересів держави у зв'язку з особливими інтересами громади [2, с. 124–136].

Держава може контролювати виконання відповідних законів і скеровувати цей процес через свої доручення. Якщо йдеться про функції, які виконують органи місцевого самоврядування, то держава може лише здійснювати нагляд за дотриманням законодавства під час ухвалення того чи іншого рішення (так званий правовий нагляд). У цьому разі держава може оскаржити відповідне рішення або скасувати його. Зі свого боку, громада може звернутися до адміністративного суду з позовом про порушення гарантованого Конституцією права на здійснення місцевого самоврядування.

Модель, яка застосовується у Франції, можна рекомендувати з кількох причин. З одного боку, вона передбачає значну централізацію. На думку А. Ткачука, позитивним є те, що Україна у своєму державному розвитку вже використовує певні елементи владної моделі сучасної Французької Республіки, а наше місцеве самоврядування прямує шляхом, схожим на французький [6, с. 1–12]. Проте, з іншого боку, французька модель місцевого самоврядування відповідає цілям, визначеним Радою Європи. Французька модель має на меті дотримання таких чотирьох принципів: визначення рішень, які підлягають обов'язковій перевірці протягом певного терміну; систематичний контроль виконання раніше ухвалених рішень; перевірка правомірності, а не доцільності ухвалених рішень; можливість звернення до органів юстиції.

Усе розмаїття систем місцевого самоврядування у Західній Європі можна звести до кількох основних типів. Часто застосовується поділ на три типи: північно- та центральноєвропейський тип (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди); французький тип (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція); англійський тип (Велика Британія, Ірландія, Канада, США, Австралія, Нова Зеландія).

Кожен тип передбачає певний рівень автономності місцевих органів управління, але по-різному визначає провідну силу у взаємодії місцевих органів і держави [3, с. 92]. Перша група відзначається сильним місцевим самоврядуванням, яке має визначений конституційною статус і значні повноваження. Так, у Великій Британії комуни також мали значну свободу дій, а повноваження центрального рівня обмежувалися законодавчою функцією. Проте такий статус не визначено конституційно і відповідні функції повинні передаватися комунам відповідно до спеціальних законів, що полегшувало процес децентралізації за часів М. Тетчер. У класичній французькій системі (до 1982 р.) домінує централізоване державне управління з поділом на департаменти, за якого префект, крім керівництва державною адміністрацією, забезпечував також виконання функцій місцевого самоврядування у департаментах (і частково у комунах).

Зазначені структурні та конституційні відмінності не залежать від розміру громад, кількості мешканців та площі. В усіх трьох типах можна знайти як малі, так і великі за розміром громади. Але у Франції велика кількість малих громад перешкоджала децентралізації виконання державних завдань поза рівнем департаментів. А країни Скандинавії передбачили для комунального рівня дуже великі розміри громад як за кількістю мешканців, так і за площею.

Розвиток адміністративної структури на комунальному рівні можна розглянути на

прикладі різних країн. Головним критерієм для відбору є те, що ці країни можуть бути цікавими для дослідження з огляду на майбутню реформу в Україні, а також те, що вони мають усі типи самоврядування. Вивчення тих чи інших країн може базуватися на різних джерелах. Це можуть бути документи, які безпосередньо стосуються процесу реформ, емпіричні дослідження чи, принаймні, відповідні звіти. Проте рівень поінформованості про всі країни не є однаковим. Тому відображення ситуації в цих країнах може бути дещо неоднорідним, і ми не зможемо докладно знайти всі деталі.

Адміністративний устрій Швеції має два ступені: 1) 22 райони, 2 регіони (в середньому 400 тис. мешканців); 2) 288 комун (у середньому 34 тис. мешканців). У цій двоступеневій системі більшість завдань комунального рівня виконують комуни, а райони в основному займаються питаннями системи охорони здоров'я (лікарні тощо). Адміністративні структури організовані відповідно до реформ ХХ ст. У своєму сучасному вигляді вони існують з 1974 р. Реформа 1974 р. охопила територіальну реформу, а також делегування функцій (функціональну реформу). Шведська модель сучасної всеохопної соціальної держави спричинила зміни адміністративних структур і перетворила комуни на найважливішу адміністративну інституцію Швеції.

Головні завдання двох рівнів, районів і громад чітко відрізняються. З-поміж завдань районів основним пунктом є охорона здоров'я. Широке коло базових медичних послуг включає спеціальне лікування, стоматологію, спеціалізовану психіатрію тощо; добровільні функції в галузі культури, освіти і туризму; регіональний розвиток.

Обов'язковими завданнями громад є, перш за все, соціальні функції: послуги для людей похилого віку і людей із фізичними вадами, індивідуальна й соціальна допомога та допомога сім'ям: освіта (дошкільна освіта, початкова школа та середня школа); планування й будівництво; захист дозвілля і здоров'я; водозабезпечення, стічні води, вивезення відходів; функції, які виконуються на добровільній основі, покривають культуру і відпочинок, а також суспільні завдання, до яких належать, наприклад, технічні служби та енергозабезпечення.

IV. Висновки

Усі повноваження, як зазначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали ще іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій щодо втілення власних ініціатив із будь-якого питання, віднесеного до його компетенції. Це правило має діяти і тоді, коли йдеться про делеговані повноваження, здій-

снюючи які орган місцевого самоврядування повинен мати вільне право пристосовувати їх до місцевих умов. Оскільки Україна є членом Ради Європи, інститут місцевого самоврядування має бути врегульований відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої приєдналася наша держава. Як і передбачено цією Хартією, в Україні головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначено Конституцією України та законодавством.

Проведений у статті компаративний аналіз моделей, принципів і форм організації систем місцевого самоврядування в європейських країнах переконує, що тільки демократія дає людям максимальну можливість здійснити волю самовизначення й самореалізації. Тим самим і в Україні створюються максимально сприятливі умови її функціонування як автономно, так і в умовах різних колективів, асоціацій, груп населення.

Тільки на рівні місцевого самоврядування найбільше виявляються найважливіші форми людського існування, які впливають на громадську самодіяльність і реалізуються в ній. Конституційний інститут територіальних громад розглядається не лише як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення. Власне самі громади розцінюються, насамперед, як елементні структури громадянського суспільства і стають важливою складовою суспільно-політичного процесу, носіями функцій саморозгортання демократії.

В Україні місцеве самоврядування стає територіальним середовищем, у рамках якого за допомогою інститутів самоорганізації населення відбуваються процеси саморозгортання, інституціоналізації певних управлінських структур, а також певних форм волевиявлення і самоорганізації громадян, котрі проживають на визначеній території та вирішують власні проблеми. На це у системі

місцевого самоврядування працюють: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні й обласні ради. Усі вони репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст і органів самоорганізації населення.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (Прийнята в м. Страсбурзі 15.10.1985 р.) (ETS N 122) // Бюлетень міжнародних договорів. – 1998. – № 11. – С. 42–55.
2. Гашко А. Кардинальний путь настоящей демократизации самоуправления в Украине / А. Гашко // Вестник Украинской академии государственного управления при Президенте Украины. – 1998. – № 2. – С. 124–136.
3. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
4. Матвиенко В.Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика / В.Я. Матвиенко. – К. : Укр. пролітеї, 2000. – 500 с.
5. Оніщук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. Кампо. – К. : Освіта і культура, 1998. – 58 с.
6. Туровський Б. Якість в місцевому уряді. Польський досвід // Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи : матер. Міжнар. конф. (14–16 лип. 2004 р., Київ) / Б. Туровський. – К., 2004. – С. 1–12.
7. Шаповал В.М. Сутність і характеристика місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2013.

Ищенко Н.П., Самойленко Л.Я. Компаративный анализ моделей, принципов и форм организации систем местного самоуправления в европейских странах

В статье осуществлен анализ наилучших достижений местного самоуправления в европейских странах и рассмотрены методологические основы их учета при определении путей и тенденций развития системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, компаративный анализ, система местного самоуправления, демократия, государственное управление, органы самоорганизации населения, территориальное общество, Европейская хартия местного самоуправления.

Ishchenko M., Samoylenko L. Comparative analysis of models, principles and forms of the organization systems of local self-government in the European countries

In the article the analysis of the best achievements of local self-government in the European countries is considered and methodological bases of their account are carried out while determination the ways and progress of the system of local self-government trends in Ukraine.

Key words: local self-government, comparative analysis, system of local self-government, democracy, state administration, organs of self-organization of population, territorial society, European Charter of local self-government.