

Реконструкція мереж водовідведення	438,5	776,2	1 098,9	17 031,5	19 345,1
Будівництво мереж водовідведення	0	0	0	21 589,2	21 589,2
ВСЬОГО	57 646,4	59 405,3	59 001,1	590 468,0	767 120,4

IV. Висновки

Для вирішення комплексу проблем у водопостачанні й водовідведенні населених пунктів Донецької області та України в цілому потрібна серйозна державна підтримка в таких напрямках:

- організація економічного механізму управління на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства за рахунок встановлення приладів обліку на джерелах водопостачання в усіх споживачів питної води, у тому числі в усіх квартирах житлових будинків;
- оновлення основних фондів об'єктів і мереж водопровідно-каналізаційного господарства за рахунок розширення, реконструкції, ремонту, заміни;
- оновлення насосного обладнання;

- вдосконалення економічних основ організації управління водними ресурсами, встановлення госпрозрахункових відносин між експлуатаційними організаціями і споживачами води;
- зонування водопровідних мереж за тиском;
- збільшення використання підземних вод для питного водопостачання [2].

Література

1. Программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Донецкой области на 2008–2011 годы.
2. Осипенко И.Н. Менеджмент в жилищно-коммунальном хозяйстве / И.Н. Осипенко, В.В. Дорофиев. – Харьков : Основа, 1999.
3. Донецкая область в цифрах в 2006 году : стат. сб. – Донецк, 2007.

УДК 342.553:332.14

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В АСПЕКТІ ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Михайлишин Л.Р.

кандидат наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The author analyzed the specialties of the foundation of the self-government bodies in the countries of Anglo-Saxon, continental and the mixed models of self-government in the aspect of effective economic policy. Also the characteristic and analysis of the organization of the self-government in the cities and the types of organization of the self-government at the medium level are given.

Анотація

Проаналізовано особливості формування органів місцевого управління в країнах з англосаксонською, континентальною та змішаною моделями місцевого управління в аспекті ефективної економічної політики. Охарактеризовано та проаналізовано моделі організації міського самоврядування та типи організації місцевої влади на проміжному рівні.

Ключові слова

Модель організації міського самоврядування, "сильний мер – рада", "слабкий мер – рада", "рада – менеджер", комісійна форма, тип організації місцевої влади, магістратний тип, тип з посиленням бургомістром, північнонімецький тип управління, південнонімецький тип самоуправління.

I. Вступ

Сучасна система організації місцевого управління в Україні за умов недосконалості нормативно-правового, матеріально-фінансового, інституційно-функціонального забезпечення засвідчує потребу суттєвого реформування та необхідність застосування принципово нових підходів до вирішення означених питань. Моделі управління на місцях, властиві зарубіжним країнам, склалися як результат розвитку держав під впливом процесів демократизації, урбанізації та у відповідь на зміни економічної ситуації. Саме тому зарубіжний досвід організації місцевого управління є важливим для України.

II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття особливостей організації органів місцевого управління різних рівнів у країнах з англосаксонською, континентальною та змішаною моделями місцевого управління в аспекті ефективної економічної політики.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань: 1) розкрити організаційні особливості формування органів місцевого управління зарубіжних країн; 2) охарактеризувати моделі організації ор-

Держава та регіони

ганів місцевого управління на місцевому та проміжних рівнях.

III. Результати

Порядок виборів до місцевих рад регулюється спеціальними виборчими законами. У федеральних державах їх видання, як правило, належить до компетенції законодавчих органів суб'єктів федерації. У країнах з давніми демократичними традиціями встановлений принцип загального виборчого права при виборах до муніципальних рад. Проте цей принцип нерідко порушується збереженням різних виборчих обмежень (особливо цензу осілості). Пасивним виборчим правом зазвичай користуються особи, що досягли 21–25 років. Не допускається обрання до муніципальної ради його службовців, осіб, оголошених боржниками.

У Великобританії кандидат у радники повинен прожити на території муніципалітету не менше ніж 12 місяців до дня виборів або мати на цій території постійну роботу, або бути власником чи орендарем нерухомого майна, що розташоване на території муніципалітету. Порядок висунення кандидатів, формування виборчих округів і визначення результатів голосування в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад, у США, відрізняється. Поширеним способом висунення кандидатів є подання петиції, підписаної певною кількістю виборців. У США звичним методом первинного відбору кандидатів тієї або іншої партії є місцеві первинні вибори. Існує три види виборчих округів по виборах до муніципальних рад: одномандатні, багатомандатні й територія муніципалітету може складати один багатомандатний виборчий округ [6, с. 244]. Найбільш поширені багатомандатні виборчі округи. У США і в деяких інших країнах вибори до багатьох муніципалітетів проводяться на непартійній основі: всі кандидати балотуються як "незалежні", і партійні фракції в муніципальних радах формально відсутні. Для визначення підсумків виборів використовуються різні варіанти пропорційної й мажоритарної систем, з переважанням останньої.

У Великобританії, наприклад, члени рад графств обираються по одномандатних виборчих округах, а округів – по одномандатних або багатомандатних виборчих округах. Кандидати до муніципальних рад виступають на виборах як представники політичних партій і інших організацій або як незалежні кандидати.

У Франції в комунах використовується два методи обрання членів муніципальних рад залежно від кількості населення комуни. У комунах з населенням менше ніж 3500 жителів вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури. У комунах з кількістю населення 3500 і більше жителів

використовується метод, в якому поєднуються мажоритарна й пропорційна системи. Якщо в першому турі голосування за список кандидатів подана абсолютна більшість голосів, він отримує половину місць; друга половина місць розподіляється пропорційно кількості отриманих голосів між усіма списками, що залишилися, включаючи список більшості. Якщо в першому турі не одержана абсолютна більшість голосів, то проводиться другий тур голосування. У період між двома турами допускається об'єднання списків кандидатів. Список, що одержав більшість голосів виборців (абсолютне або відносне), одержує половину місць. Друга половина місць розподіляється між усіма списками, як і в попередньому випадку.

Генеральні ради департаментів обираються за мажоритарною системою в два тури голосування в межах свого виборчого округу – кантону. Регіональні ради обираються на основі загального і прямого виборчого права за списком в один тур за системою пропорційного представництва. Кожен департамент регіону є самостійним виборчим округом, в якому виставляються списки кандидатів від різних партій. Кожен із цих списків одержує представництво в регіональній раді, якщо кількість поданих за список голосів виборців перевищить 5% від загального числа голосуючих [6, с. 245].

Місцеві ради обираються на різні терміни. Так, у США період їх повноважень 2, 3 або 4 роки, у Великобританії – 4 роки, до того ж, залежно від типу ради, щорічно переобираються 1/3 радників або ж раз на 4 роки проводиться переобрання всього складу муніципалітету. Муніципальні ради Лондона обираються на 3 роки. У Франції ради комун і генеральні ради департаментів обираються на 6 років, та через кожні 3 роки переобирається половина складу генеральної ради. В Італії термін повноважень муніципальних рад – 5 років, у ФРН – від 4 до 8 років, зборів у Японії – 4 роки.

Для органів місцевого управління вказаних країн властивий невеликий чисельний склад муніципальних рад. Так, у США ці ради обираються в кількості від 5 до 22 осіб (в більшості міст від 5 до 9) і як виняток – до 50 осіб; у комунах Франції – від 9 до 69 (в Парижі – 163, Марселі – 101, Ліоні – 73), в Італії – від 15 до 80; у ФРН – від 5 до 80 осіб, у Великобританії – від 70 до 75, в Японії – від 12 до 100, а в муніципальній раді Токіо і префектур – до 120 радників. Характерно, що внаслідок муніципальної реформи у Великобританії в 1972–1974 рр. число радників у графствах і округах зменшилося приблизно на 11,6 тис., тобто приблизно на одну третину (в Англії й Уельсі) [6, с. 246].

Законодавство часто не встановлює принципу збереження заробітної плати за членами муніципальних органів на час виконання ними своїх функцій. Особи, вибрані до складу муніципальних рад, працюють безкоштовно (наприклад, у ФРН) або одержують винагороду від муніципальних рад. Оплата муніципальних радників передбачена у Японії, США, Великобританії у формі щорічних виплат певної суми або платні за відвідання засідань ради. У Франції місцева рада може (але не зобов'язана) встановити своїм членам певну платню.

У Франції і Японії муніципалітети збираються на чергові сесії 4 рази на рік, а генеральні ради французьких департаментів – двічі на рік. У Франції сесія ради комуни, присвячена ухваленню бюджету, триває 6 тижнів, інші – до 15 днів, в Японії тривалість сесій – не більше ніж тиждень. В Італії муніципальні ради повинні збиратися не рідше ніж два рази на рік. У Великобританії ради графств збираються на чергові засідання щокварталу, а інші ради – щомісячно. В США засідання рад скликаються щотижня, раз на два тижні або щомісячно. Ініціатива скликання позачергових засідань місцевих рад належить меру, групі радників (1/5, 1/3 і більше), а в країнах, де нагляд за місцевими радами здійснюють агенти центрального уряду (країни з континентальною чи змішаною моделлю організації влади на місцях) – префекти, губернатори, і цим урядовцям [6, с. 247].

Муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети – постійні та тимчасові. Так, у Великобританії 2/3 рад графств мають до дев'яти комітетів і 1/3 – більше ніж дев'ять. В обов'язковому порядку утворюються комітети з питань освіти, соціальних справ і поліції. Проте в США муніципальні ради можуть і не мати комісій. Функції комісій є підготовчо-дорадчими, хоча у Великобританії, а також у США (при комісійній формі організації виконавчого апарату) комісії здійснюють і розпорядчі функції. У Великобританії і деяких інших країнах рада може оголосити, що вона засідає як комісія. У цьому випадку не застосовується формальна процедура ведення засідання.

Особливу роль у місцевому управлінні відіграє виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, управляючі), галузевої і спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро, інспектури тощо). Адміністративні органи загальної компетенції є керівними щодо інших ланок виконавчого апарату.

Особливо великий вплив у справах місцевого управління має мер, який одноосібно вирішує питання найму і звільнення муніципальних службовців, користується правом накладати вето на рішення місцевих рад, а також володіє іншими правами, що фактично ставить його над місцевими радами. Наприклад, у Франції, ФРН, Японії, мери офіційно є не тільки вищими посадовцями органів місцевого самоврядування, а й представниками центрального уряду, відповідальними за виконання доручених їм державних справ [6, с. 248].

Структура виконавчого апарату органів місцевого управління є надзвичайно різноманітною. Складність структури муніципальної адміністрації в США є результатом відмінностей у законодавстві штатів і самостійності муніципальних рад у вирішенні питань устрою виконавчих органів.

Характерним принципом в організації апарату місцевого управління в США є принцип "стримувань і противаг". Так, відповідальних муніципальних урядовців часто обирає безпосередньо населення, що забезпечує їм відносну перевагу у відносинах із муніципальними радами (наприклад, у 3/4 міст з населенням понад 5 тис. осіб мера обирає населення). Виконавчі органи загальної компетенції є в США і в сільських громадах. У графствах подібні органи відсутні. Органами управління в графствах є ради графств (ради опікунів, ради комісіонерів). У тауншипах органами управління є ради, обрані на зборах жителів або в територіальних виборчих округах за звичною виборчою процедурою. У таунах як органи управління діють збори всіх дорослих жителів або представників населення. Збори обирають раду з 3–5 осіб, яка діє як виконавчий орган. Виборними є і деякі посадовці тауна (клерк, скарбник тощо).

Найбільша різноманітність форм організації міського самоврядування спостерігається в містах США на рівні того чи іншого штату. Наприклад, місцеві органи управління у штаті Вашингтон класифікуються відповідно до кількості населення, яке проживає в межах відповідної територіальної одиниці під час утворення або реорганізації цих органів. Нині у Вашингтоні є 10 міст першого рівня, 16 – другого рівня, 76 – стандартного рівня, 176 – із власним кодексом і одне не-класифіковане місто (табл. 1). Модель організації міського самоврядування визначається шляхом прийняття місцевого статуту [5, с. 207].

Таблиця 1

Класифікація міст та моделей організації міського самоврядування в США

Рівні міст	Моделі			Загальна кількість
	мер – рада	рада – менеджер	комісійна	
Перший	5	5	0	10

Держава та регіони

Другий	15	1	0	16
Стандартний	76	0	0	76
Місто з власним кодексом	128	46	1	175
Місто з власним кодексом та правом автономії	0	1	0	1
Некласифіковане місто	1	0	0	1
Загальна кількість	225	53	1	279

Система “рада – мер” (табл. 2), прийнята в понад 41% муніципалітетів із населенням більше ніж 2,5 тис. мешканців і майже 60% із населенням понад 250 тис. осіб [6, с. 249]. Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. Існують два основні типи схеми “рада – мер”. У схемі “сильний мер – рада” представницькі та виконавчі функції сконцентровано у відомстві обраного прямим голосуванням мера, що чітко відображає принцип розподілу влад, закладений у федеральній конституції.

Система із “сильним” мером (табл. 2) більш характерна для місцевого управління США, ніж система зі “слабким” мером, типова для минулого століття. “Сильний” мер обирається безпосередньо населенням. Він одноосібно призначає і звільняє провідних муніципальних урядовців, відає формуванням і виконанням бюджету, має право накладати вето на акти муніципальної ради, яке може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів членів ради при повторному розгляді питання. Рада зосереджується на розробці законодавчих рішень і контрольних функціях.

Різновидом схеми “мер – рада” є форма “слабкий мер – рада”, за якої деякі головні посади міських чиновників обираються. “Слабкий” мер обирається муніципальною радою. Він головує в муніципальній раді, здійснює представницькі функції. Управління

муніципальними справами рада зазвичай здійснює через систему галузевих комітетів, пропозиції яких приймаються без обговорення. Окрім мера, обираються також секретар міської ради, скарбник, податковий чиновник, прокурор. Мер не наділений адміністративною владою і має слабкий контроль над кадрами.

У деяких містах (Нью-Йорк, Філадельфія) разом із мером призначається голова адміністрації – високооплачуваний менеджер. У більше ніж 44% міст із населенням понад 25 тис. людей прийнята система “рада – менеджер” (табл. 1). На сьогодні вона переважає в містах з населенням від 25 до 250 тис. осіб і майже не поступається системі “мер – рада” серед міст з чисельністю жителів від 5 до 25 тис. і від 250 до 500 тис. осіб [1, с. 300]. При цій системі мер, обраний радою, не користується реальною владою. Його повноваження зводяться до головування в раді, виконання церемоніальних функцій.

Найменше поширений тип міської адміністрації США – *комісійна* форма управління (табл. 2): населення прямими виборами обирає невелику “раду комісіонерів” у складі 3–7 осіб. Комісія виконує функції міської ради й відає окремими галузями управління. Голова може обиратися на посаду на виборах або вибиратися радою з-поміж своїх членів.

Таблиця 2

Організаційні форми міського управління в США

Назва форми	Функції		Дострокове припинення повноважень мера	Недоліки моделі
	мера	ради		
Сильний мер – слабка рада	- мера обирає все населення; - володіє правом вето на рішення ради; - самостійно та одноосібно керує адміністрацією; - формує кадровий склад адміністрації; - відає питаннями бюджету	- має право відмінити вето мера кваліфікованою більшістю; - має контрольні функції; - готує законодавчі рішення	через місцевий референдум	- концентрація влади в руках мера призводить до напружених відносин між радою і мером; - мер суміщає функції політичного й адміністративного керівництва
Слабкий мер – сильна рада	- виконує представницькі функції; - у вирішенні кадрових питань повинен узгоджувати свої дії з радою; - виконує контрольні функції; - головує в раді	- обирає мера з-поміж депутатів; - обирає секретаря міської ради, скарбника, податкового чиновника, прокурора; - здійснює управління місцевими справами через комітети	з ініціативи ради чи населення	- в містах зі складними соціально-економічними проблемами ця модель є неефективною, тому зараз вона використовується в невеликих містах
Рада – менеджер	- не користується реальною владою; - головує в раді, виконує церемоніальні функції; - реальне управління здійснює менеджер, найнятий за контрактом	- обирає мера; - здійснює контрольні функції в політичній сфері; - формує комісію з призначення менеджера	з ініціативи ради чи населення	- малі муніципалітети не мають достатніх фінансових ресурсів для найму менеджера

Комісійна	- мер може бути обраний безпосередньо населенням; - виконує представницькі функції; - головує на засіданнях ради комісіонерів	- функції ради виконує комісія; - обрані особи керують певною галуззю в господарстві міста; - може з-поміж членів комісії обирати мера	з ініціативи населення	- відсутність достатньої кваліфікації в комісіонерів; - суміщення функцій законодавців та адміністраторів
-----------	---	--	------------------------	--

Різномісний у керівництві муніципальними справами при цій формі управління призводить до поступового її згортання: від неї відмовилося навіть місто Гальвестон, де вона вперше була прийнята. На сучасному етапі комісійне управління застосовується лише в 200 муніципалітетах із населенням більше ніж 2,5 тис. осіб (3,4% муніципалітетів цієї групи) [1, с. 302].

У деяких країнах окремі категорії посадовців муніципалітетів обирає населення, що робить їх більш незалежними у відносинах із муніципальними радами. Ця система особливо поширена в США, де, наприклад, у графствах шляхом виборів заміщаються посади шерифа – керівника місцевої поліції, коронера, що виконує деякі слідчі функції, скарбника тощо. Скарбник, клерк і деякі інші урядовці міського управління в США обирає населення більше ніж у половині міст із чисельністю понад 5 тис. осіб [6, с. 253].

Значною своєрідністю відрізняється муніципальна організація *Великобританії*. Тут муніципальні ради щорічно обирають своїх голів, а в адміністративних одиницях, що мають статус міста, – мерів або лорд-мерів, які головує на засіданнях рад і здійснюють представницькі функції. Мери і головує суттєво не впливають на роботу муніципального адміністративного апарату. Керівництво галузями муніципального управління зосереджено в руках комітетів, утворених радою. Рада делегує комітетам багато своїх повноважень, причому лише найважливіші рішення комітетів потребують схвалення ради. Вельми поширені комітети з питань політики й ресурсів, які здійснюють координаційні функції щодо інших комісій. Постійні комітети, створення яких є обов'язком ради, формуються з-поміж членів ради, кожен з яких може входити відразу до декількох комітетів. У складі інших комітетів може бути до 1/3 осіб, що не є радниками. Д. Харвей і К. Худ відзначають, що "місцеве управління в Англії при всіх його недоліках – це система комітетів, завдяки якій значне число виборних радників має нагоду безпосередньо брати участь у місцевому управлінні" [8].

Організація муніципальної адміністрації у *Франції* характеризується відсутністю в комунах колегіальних виконавчих органів. Мер і його заступники обираються радою з-поміж радників строком на 6 років. Мер очолює виконавчий комітет й апарат муніципалітету і, крім того, є представником державної адміністрації. До його компетенції належить призна-

чення і звільнення муніципальних службовців, складання і виконання місцевого бюджету, проведення рішень муніципальної ради, головування на засіданнях ради. Як представник уряду мер здійснює реєстрацію актів цивільного стану, відповідає за виконання законів і інших загальнодержавних актів, за забезпечення безпеки і порядку в громаді, відає муніципальною поліцією. Виконання тих чи інших своїх функцій мер може доручати своїм помічникам, яких у нього може бути від одного до дванадцяти.

Генеральна рада департаменту обирає зі свого складу бюро і голову ради терміном на 3 роки. Головою департаментської адміністрації і виконавчим органом генеральної ради є голова. Він відає виконанням рішень генеральної ради, здійснює управління департаментським майном, розпоряджається доходами департаменту, керує поліцією департаменту. У регіонах виконавчими органами генеральних рад є голови цих рад.

Специфічною особливістю місцевого управління в *Італії* є наявність у муніципальних рад колегіальних адміністративних органів загальної компетенції – виконавчих джунт. Джунти обираються радами комун, провінцій і областей з-поміж радників. Вони є керівними ланками місцевої адміністрації. Про свою діяльність джунта зобов'язана повідомляти на кожному засіданні ради. Голова обласної або провінційної джунт головує в раді, оприлюднює його акти, керує повсякденною адміністративною роботою. Рада комуни обирає синдика, що здійснює виконавчі функції та головує в раді і в джунті. Синдик є вищим посадовцем комуни, а також представляє державну адміністрацію.

Сучасна система органів місцевого самоврядування *Польщі* була створена в ході розпочатої в країні у 1997 р. адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Реформа остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р.

Сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін. Самоврядною адміністративно-територіальною оди-

Держава та регіони

ницею найнижчого рівня, відповідно до ст. 164 Конституції Польщі, є гміна [2]. Вона може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або так звана гміна зі статусом міста).

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі в загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається в загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчу владу у гміні здійснює вїт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються на безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно гмінами, у таких випадках кордони повіту чїтко відповідають кордонам гміни. З існуючих станом на сьогодні у Польщі 2478 гмін 1589 є сільськими, 582 – місько-сільськими та 307 – міськими (65 гмін є одночасно міськими повітами).

Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом.

Повїт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства й формується з декількох сусідніх гмін. Завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас повіти на заяву зацікавленої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах. Повїт може укладати з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання окреслених публічних завдань.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, що обирається в загальних і безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

У Польщі існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць), і міський повіт (65 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, зокрема столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб).

У таких одиницях президент чи бурмістр виконують функції старости. Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 роки.

У міських повітах виконавчим органом влади, підпорядкованим президенту чи бурмістру, є міський уряд, який називається магістратом, або ратушею.

Воєводство є одиницею адміністративного подїлу найвищого рівня, яка складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки. Виконавчим органом сеймику є правління воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка.

Для ФРН, як і для США, характерне існування декількох типів організації місцевої влади. Громади в Німеччині керовані легітимними органами: радою, бургомїстром, магістратом, управлінським комітетом (Verwaltungsausschuss). Визнання їх повноважень здійснюється через представників громади. Головним органом у всіх комунальних конституціях є рада як представницький орган громадян. Тобто існує фактично чотири різні комунальні конституції, об'єднані лише тим, що всі органи обираються демократично: північно- і південнонімецька конституція рад, положення про магістрат та положення про бургомїстра. Деякі науковці, зокрема С. Вобленко, О. Лазор, А. Ткачук, Т. Браун, Р. Агранофф [3; 4; 7], виокремлюють ще й самоуправління нових федеральних земель. Результати аналізу основних засад функціонування місцевих рад у ФРН подано в табл. 3.

Магістратний тип (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольдштайна та Бременхафен) передбачає, що прямими виборами обирається не лише представницький орган громади, але й правління громади, так званий магістрат. До складу цього правління громади входять бургомїстр та директори департаментів. Рада й магістрат наче протистоять один одному, кожен з органів наділений своїми повноваженнями для вирішення тих чи інших питань. Досі такий різновид правління діяв у землі Гессен, а також у дещо змінено-

ному вигляді в окремих містах землі Шлезвіг-Гольштайн.

Отже, основними рисами цього типу є таке:

- громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган);
- міські збори вибирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра

та завідувачів відділами (штатних та сумісників);

- магістрат приймає рішення більшістю голосів;
- бургомістр – голова магістрату, і за рівністю голосів його голос є вирішальним.

Таблиця 3

Основні засади функціонування місцевих рад у Німеччині

Назва землі	Особливості функціонування місцевих рад		Особливості функціонування керівної посадової особи місцевої ради					Реєстрація рішень ради та комісії		
	Період каденції, років	Прохідний бар'єр, %	Назва	Спосіб обрання	Період каденції у роках	Можливість відкликання	Головування у раді	комісіях	через розбіжності з законодавством	через нехтування волею громади
Баден-Вюрттенберг	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	8	ні	так	так	так	так
Баварія	6	немає	Перший або обербургомістр	Обирається громадою	6	ні	так	так	так	ні
Бранденбург	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 8	так	ні	ні	так	ні
Бремерхафен	4	5	Магістрат із обербургомістром	Обирається радою	8	так	ні	ні	так	ні
Гессен	4	5	Правління громади (бургомістр та уповноважені)	Обирається громадою	6	так	ні	ні	так	так
Мекленбург – Передня Померанія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається народом	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 7-9	так	ні	так	так	так
Нижня Саксонія	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	5	так	ні	ні	так	ні
Нордхайн-Вестфалія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	5	так	так	так	так	так
Рейнланд-Пфальц	5	3,03	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 8	так	так	так	так	так
Саварланд	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	8	так	так	так	так	ні
Саксонія	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	7	так	так	так	так	так
Саксонія-Анхальт	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	7	так	ні	так	так	так
Шлезвіг-Гольштайн (сільські громади)	5	5	Бургомістр	Обирається громадою / радою	5	так	так	ні	так	так
Шлезвіг-Гольштайн (міста)	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою / радою	Регулювання каденції здійснюється згідно зі статутом	так	ні	ні	так	так
Тюрингія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	Бургомістр-посадовець – 6 на громадських засадах – 5	так	так	так	так	ні

Держава та регіони

Тип із посиленням бургомістром (Рейнланд-Пфальц, Саар, громади Шлезвіг-Гольштайна до 10000 мешканців) характеризується такими особливостями:

- громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування;
- рада обирає бургомістра, а в окремих випадках – і завідувачів відділами;
- бургомістр є головою муніципальної ради (як правило, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу);
- в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.

Відповідно до положення про бургомістра, громада має два органи – раду громади й бургомістра. До ради громади входять члени ради, вибрані в ході виборів, а також бургомістр, який володіє правом повного голосу і є головою цього органу. Однак бургомістр обирається не прямими виборами, а радою громади. Він є главою адміністрації громади й обирається, як правило, терміном на 10 років.

Північнонімецький тип управління (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія) передбачає, що всі справи громади перебувають у компетенції органу представницької влади – “ради”.

Цей уклад є моністичним: рада є найвищим органом (зокрема, стосовно голови адміністрації громади чи міста). Голова адміністрації діє за дорученням ради, він підзвітний раді за свої дії, його діяльність перебуває під контролем ради. Голова ради, що працює в більшості громад на добровільних засадах, називається бургомістром. Він головує на засіданнях ради і представляє громаду в зовнішніх відносинах. Вплив на формування такого укладу мало англосаксонське право, адже ці землі після Другої світової війни належали до британської окупаційної зони. Отже:

- громадяни обирають муніципальну раду, яка зі свого складу обирає голову як бургомістра. Він є представником громади;
- муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів.

Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках – взяти на себе повноваження муніципального директора.

Південнонімецький тип самоуправління (Баден-Вюрттенберг, Баварія) передбачає існування органів громади, які обираються безпосередньо громадянами: ради комуни й

бургомістра. У цьому разі рада комуни (громади), як і передбачено законом, приймає рішення з усіх питань, якщо тільки за законом вони не належать до компетенції бургомістра чи комітету. Рада громади визначає основні принципи діяльності адміністрації. Разом з бургомістром до складу ради входять інші члени адміністрації.

Бургомістр обирається шляхом прямих виборів строком на шість або вісім років. Відповідно до своїх обов'язків, бургомістр є одночасно головою ради громади з повним правом голосу та головою адміністрації громади як органу виконавчої влади. Отже:

- громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра;
- бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації;
- муніципальна рада обирає завідувачів відділами, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

Комунальний устрій нових земель характеризується такими особливостями:

- громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;
- муніципальна рада обирає голову, або правління, або президію. До президії входить і бургомістр;
- бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада, яка також обирає завідувачів відділів;
- у містах з населенням більше ніж 100 тис. мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган;
- у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко відрізняються.

У Японії муніципалітети не мають колегіальних виконавчих органів загальної компетенції. Голова місцевої адміністрації (у префектурі – губернатор, у громаді – мер) наділений значною владою, що ставить його над муніципальною радою та розглядається як представник уряду.

Губернатори й мери, обрані населенням на чотирирічний термін, призначають і зміщують керівних урядовців муніципального апарату, відають складанням і виконанням бюджету, самостійно ухвалюють рішення з поточних питань управління, мають право накладати вето на рішення зборів, для подолання яких необхідна більшість у 2/3 голосів членів зборів.

Голова місцевої адміністрації, якщо визнає необхідним, має право узяти на себе функції зборів. У разі виникнення непорозумінь він може розпустити збори. Відкликати губернатора або мера збори можуть лише більшістю в 3/4 голосів. Суперечки між міс-

цевими зборами і їх виконавчими органами можуть вирішуватися як в адміністративному, так і в судовому порядку. Для призупинення питання про відкликання губернатора або мера виборцями потрібна петиція, підписана 1/3 виборців.

Найстабільнішим і досить важливим елементом місцевого управління є чиновницький апарат – різні департаменти, бюро, комітети тощо. Відповідальні урядовці місцевих органів призначаються і зміщуються головою муніципальної адміністрації (мером, управляючим, колегіальним виконавчим органом) або радою.

У сучасних умовах чисельність муніципальної бюрократії швидко зростає, посилюються її позиції в механізмі місцевого управління. Існуюче в небагатьох країнах (наприклад, в 26 штатах США, в Японії) право відкликання виборних посадовців муніципалітетів виборцями як засіб впливу населення на місцеві справи застосовується вкрай рідко.

IV. Висновки

Аналіз організаційно-функціональних особливостей місцевого управління свідчить, що країни з англосаксонською та змішаною моделлю характеризуються різноманітністю організаційних форм місцевого управління, на противагу їм, у країнах з континентальною моделлю спостерігається одноманітність побудови системи місцевого управління.

На низовому (місцевому) рівні найбільш поширеною є модель “мер – рада” (мера і раду обирають безпосередньо виборці) та її різновиди: “сильний мер – слабка рада” та “слабкий мер – сильна рада”. Прагматичний підхід до місцевого управління характерний для моделі “рада – менеджер”, де мер виконує лише представницькі та церемоніаль-

ні функції, а реальне управління здійснює менеджер, найнятий радою за контрактом. У комісійній моделі громадяни обирають колегіальний орган у складі 3–7 комісіонерів, кожен з яких керує певною галуззю в господарстві міста.

Органи місцевого управління на проміжних рівнях також мають організаційні відмінності. Так, наприклад, у ФРН існують різні типи організації місцевого управління, об'єднані тим, що всі органи обираються демократично (бургомістерський, магістратний, північно- і південнонімецький, нових федеральних земель).

Література

1. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – С. 300.
2. Конституція Республіки Польща : Закон від 2 квітня 1997 р. – Dziennik Urzędowy (Dz. U.) № 79, поз. 483.
3. Культура городского самоуправления / [под ред. С.В. Вобленко]. – Николаев : Тетра, 1997. – 368 с.
4. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування / О.Д. Лазор. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 164 с.
5. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – С. 207.
6. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996.
7. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та зарубіжний досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – С. 24.
8. Харвей Д. Британское государство / Д. Харвей, К. Худ. – М., 1961. – С. 251–253.

УДК: 351.851:352

КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО (РАЙОННОГО) ТА ВНУТРІШНЬОШКІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Панченко А.Г.

старший викладач Інституту лідерства, освітнього законодавства і політики Київського міського педагогічного університету ім. Б.Д. Грінченка

Annotation

The attention is concentrated on realization of control-analytic-diagnostic function as one of operating-rooms of the renewed functions of management at the level of district and general educational establishments. It is recommended to technolize a process of control realization in an educational sphere for the receipt of reliable information. Control introduction technology in

the system of district and internal school management of general educational establishments is presented as difficult process which includes for itself three basic stages: previous, basic and final. The basic requirements to the construction of the checking system are determined on each of them in this article.