

СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*Тетяна Семенюк,
кандидат політичних наук,
в. о. доцента кафедри
міжнародних відносин і країнознавства
Рівненського інституту слов'янознавства*

Стаття присвячена аналізу системи місцевого самоврядування як важливого інституту загальної структури держави. Висвітлюються основні аспекти організації влади на місцях на прикладі окремих країн.

Ключові слова: *місцева влада, самоврядування, управління, держава, реформа.*

The article deals with the analysis of local self-government system as an important institute of state structure. It examines basic aspects of the organization of local power in some countries.

Keywords: *local power, self-government, management, state, reform.*

Один з найважливіших інститутів сучасної демократичної держави – інститут місцевого самоврядування. Розвиток місцевого самоврядування, відокремленого від державної влади, тісно пов'язаний із розвитком суспільства і демократії в цілому. В країнах світу статус цього владного інституту спирається на низку нормативно-правових актів, що затверджують місцеве самоврядування як одну із основ конституційного ладу, подають його легальне визначення, спроможність здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ.

Існує суттєва різниця між міським управлінням в Україні та інших демократичних суспільствах. Метою даної статті є дослідження того, як системи місцевого самоврядування можуть бути структуровані, щоб сприяти ефективності функціонування суспільства, розглядаються відносини між центральною та місцевою владою, компетентність у вирішенні питань, що торкаються життя населення в межах певної території. Автор аналізує теоретичні та практичні аспекти їх реалізації на прикладі зарубіжних країн, переважно Швеції та Польщі.

Виникнення місцевого самоврядування пов'язують зі зростанням міст, яке розпочалося у Західній Європі в XI столітті і тривало впродовж XII-XIII століть. Більшість європейських міст виникли внаслідок правового акту – хартії вольностей, – тобто вони не виникали стихійно, а були засновані. Власне, поняття «самоврядування» почало використовуватися у період Великої Французької революції, щоб відобразити факт самостійної общини стосовно держави. Виникнення терміна пов'язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном, який бачив у самоврядуванні більше, аніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а насамперед спільноти людей, які у частині своїх справ є незалежними від держави. У науковий обіг поняття «міське самоврядування» було введено у XIX столітті німецьким вченим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації [6, с. 12].

Окрім того існує декілька концепцій, які пояснюють моделі демократичної організації влади на місцях. У більшості європейських країн місцеве самоврядування розглядається як важливий інститут загальної структури держави. Але існують значні відмінності в тому, як це діє у різних країнах на практиці. В більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька) модель місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоврядування. Родоначальницею є Франція, тому специфіка моделі виходить з історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоврядування комун.

Континентальна модель місцевого управління характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Особливістю даної системи є те, що вона заснована на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління, і бере за основу різне тлумачення «природних» і «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Зазначена система має підвиди: 1) на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія); 2) органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія).

Поняття «місцевий» у контексті порушеної проблематики означає визначену територію, меншу від території центральної влади, в межах якої існує система місцевого самоврядування. В унітарних країнах (таких як Україна, Польща) центральна влада – це національний уряд, тоді як у федераціях (таких, як Швейцарія) системи місцевого самоврядування підпорядковуються суб'єктам федерації (системам кантонів) [1, с. 239].

Інститути місцевого самоврядування розпочиналися як муніципальні корпорації. Вони по суті були приватними: парламент наділяв постійний правлячий орган відповідною владою засновувати певні публічні інститути, платити за них через встановлені збори та розробляти відповідні приписи для сприяння їх роботи. Хай якими повноваженнями вони були наділені парламентом, однак, на відміну від нього, не діяли від імені монарха. Дотепер в Англії та Канаді центральна влада є урядом її Величності і всі дії вчиняє від її імені. Провідні позиції держави в процесі нинішніх системних перебудов зберігаються [5, с. 193].

Варто зазначити, що важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів [4, с. 84]. Суть правової автономії виявляється у наявності в органах місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень [3].

Загалом, про причини зацікавленості центральної влади у створенні сильної системи місцевого самоврядування на своїй території написано багато. Один з наведених доводів пов'язаний з ефективністю діяльності таких інститутів. По-перше, заснування місцевого самоврядування означає більше незалежних бюрократій. По-друге, системи місцевого самоврядування сприяють також утвердженню таких демократичних цінностей, як активна громадська участь та плюралізм. По-третє, місцеве самоврядування дає громадянам додатковий ефективний механізм для участі в громадських справах, впливу на рішення, що ухвалюються на місцях. Багато хто вказував на те, що сильні системи місцевого самоврядування сприяють плюралізму. Та важко знайти серед теоретиків більш переконливого, ніж англійський філософ XIX століття Джон Стюарт Мілль, який писав: „якщо ... муніципальні корпорації та місцеві ради, з усім, що зараз покладається на них, перетворилися б у підрозділи центральної адміністрації... усі свободи преси та популярні положення конституції не зробили б цю чи будь-яку іншу країну вільною...” [6, с. 17].

У демократичному суспільстві керівні органи цих інститутів зазвичай всенародно обираються і відповідають за широкий спектр громадських послуг, починаючи від збору відходів до програм оздоровлення. Автор більш детально розглядає владу спеціального призначення на прикладі Швеції. Якою є система шведського місцевого самоврядування? У період з 1930 до 2005 роки у Швеції відбулося декілька адміністративно-територіальних реформ, у ході яких була впроваджена дворівнева система самоврядування. Так, наприклад, така управлінська ланка, як райони, відсутня у Швеції. До 30-х років упродовж п'яти століть Швеція була поділена на 2 тис. комун. Сьогодні країна складається з 290 комун, що входять до 20 областей. Комуни та області функціонують на засадах самоуправління. У шведській моделі самоврядування відсутній поділ на міста обласного чи

районного підпорядкування. Оскільки поняття «місто» чи «село» не існує, а тому і немає поділу на міські та сільські комуни, вони всі є рівними, самоврядними.

Ще однією відмінною рисою є те, що кількість жителів не має значення при формуванні комуни. Рішення про об'єднання або відокремлення комун приймається на місцевих референдумах. Сьогодні у Швеції чисельність найменшої комуни налічує 2 тис. людей, але в середньому – 16 тис. Керівні органи – муніципальні та обласні ради, що обираються на пропорційній основі за відкритими партійними списками шляхом прямого таємного голосування один раз на чотири роки. Прохідний бар'єр у місцеві органи влади для політичних партій становить 2% (у парламент – 4%). У 127 комунах правлять соціал-демократичні партії або ліві коаліції, у решті – буржуазні (консервативні) або альянси перших і других. Голову місцевої ради обирають із тієї політичної партії, що набрала найбільшу кількість голосів на виборах [5].

Відповідальність муніципалітетів охоплює різні сфери діяльності, наприклад, такі як освіта (до 9-10 класу), допомога громадянам літнього віку, безробітним, інвалідам, охорона довкілля, комунальне господарство. До бізнес-функцій муніципалітетів належить надання в оренду земельних ділянок під інвестиційні проекти (наприклад, спорудження підприємств), комунального житла тощо. Муніципалітет самостійно або за участю декількох комун може брати участь у бізнес-проектах, наприклад, виділяючи кошти з бюджету під будівництво аеропорту. Для виконання рішень муніципалітетів укладаються договори з відповідними установами та підприємствами (наприклад, які здійснюватимуть транспортне обслуговування населення, вивозитимуть сміття тощо), які можуть бути комунальними, кооперативними, приватними. Головна відповідальність областей охоплює галузі охорони здоров'я і транспорту. Бюджет у комуні приймається на один рік, але існують довгострокові плани – на три роки. 85 % населення сплачує тільки муніципальні податки, і лише 15% – ті, що мають доходи понад 35 тис. крон (приблизно 5 тис. євро) на місяць, здійснюють додаткові відрахування в обласний бюджет.

Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет обирається радою. Варто відзначити, що всі комуни та області Швеції є членами Асоціації на добровільних засадах. Вони сплачують членські внески, розмір яких формується з розрахунку 25 крон на одного жителя. Функції Асоціації зводяться до практичних та політичних. Відповідно, до практичних функцій належать: відстоювання інтересів комун, забезпечення їх від втручання держави; організація системи обміну досвідом між комунами (проведення зустрічей, семінарів); експертне консультування заради прийняття правильного рішення з того чи іншого питання на рівні муніципалітетів; узагальнення та поширення кращого досвіду муніципального управління; співробітництво з університетами, науковими інститутами; скликання форумів, конгресів.

В Асоціації працює 430 людей, які згруповані у п'ять відділів (розвитку суспільства, юридичний, економічний, охорони здоров'я, зайнятості та ринку праці). Правління Асоціації засідає кілька разів на рік, а комісії – щомісяця. Основними принципами діяльності Асоціації є досягнення позитивного ефективного результату, безконфліктність, стабільність, компроміс, взаємна відповідальність.

Яким є польський досвід у сфері реформування держави й організації місцевого самоврядування? Сучасна система органів місцевого самоврядування РП була створена в ході розпочатої в країні у 1997 р. адміністративно-територіальної реформи, яка повинна була пристосувати територіальну структуру Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Метою адміністративної реформи в Польщі, передусім, було: наблизити владу до людини, створити самоврядні органи на взірць західноєвропейських країн та вдосконалити управління на місцях таким чином, щоб пересічний громадянин не витрачав багато часу на вирішення своїх повсякденних проблем, а влада завжди була поруч.

Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство) [2, с. 303]. 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. Станом на сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін. Після дев'яти років функціонування гмін, стартувала адміністративна реформа, яка запровадила триступеневу структуру адміністративного поділу Польщі: органи самоврядування на рівні воєводств, повітів та гмін. У 2004 році процес реформ було закінчено ухваленням законів про фінансування воєводських і регіональних структур.

Створення правової бази нового адміністративно-територіального устрою Польщі відбувалося 14 років. Головними законодавчими актами, які регулюють діяльність органів місцевого

самоврядування країни, є Закон РП від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни, Закон РП від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту та Закон РП від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства. Питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячена VI глава Конституції РП. Порядок виборів до органів місцевого самоврядування визначають Закон РП від 16 липня 1998 р. про виборчу ординацію до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств та Закон РП від 20 червня 2002 р. про безпосереднє обрання вїйта, бурмістра та президента міста. Останні вибори до органів місцевого самоврядування відбулися в країні 12 та 25 листопада 2006 р.

Вважаємо за необхідне розглянути організацію влади на рівні кожної одиниці. Самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня є гміна. 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 т. зв. гміна зі статусом міста). Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається у загальних та безпосередніх виборах терміном на 4 роки. Виконавчу владу у гміні здійснює вїйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах) [2, с. 302].

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. Передбачено, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, яка обирається у загальних і безпосередніх виборах на термін 4 років. Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту. Нині існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць) та міський повіт (65 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, у тому числі 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). Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 років.

Воєводство – одиниця адміністративного поділу найвищого ступеню, яке 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 [2, с. 303]. Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років. Виконавчим органом сеймику є правління воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому відомства маршалка. Нині влада практично повністю перейшла до сейму – представницького органу, який формує правління воєводства.

Зазначимо, що у Польщі існує 12 великих міст-метрополій, які віддавна вважалися осердям воєводської влади. 11 жовтня 1990 р. у Кракові було створено Об'єднання польських метрополій, ініційоване президентами таких міст, як Гданськ, Краків, Познань, Варшава та Вроцлав. На початковому етапі метою об'єднання було якнайшвидше адаптувати посткомуністичні міста з демократичними містами Європи і забезпечити їх швидкий суспільно-економічний розвиток. Так розпочався наступний етап реформи, що включив надання більших повноважень та можливостей метрополіям. Слід зазначити, що вони були досить добре підготовлені до змін, мали належні кадри, групи експертів, людей із серйозним досвідом роботи у сфері управління фінансами. У 1996–1997 рр. вдалося налагодити систему фінансування польських метрополій, яка стала базою для їх планового розвитку та полегшила вступ до Асоціації EUROCITIES. Вона об'єднує 127 великих міст (із 34 країн) і представляє їх інтереси в Європейському Союзі. До Асоціації EUROCITIES сьогодні входять усі міста Об'єднання польських метрополій, а президент Варшави є членом її Комітету.

Таким чином, існує суттєва різниця в системах місцевого самоврядування країн світу. Зокрема, відмінності полягають у структурі, організації влади на місцях, взаємовідносинах з центральною владою та інших аспектах. Системи місцевого управління, які склалися у розглянутих країнах, є досить раціональними, ефективними і придатними для впровадження в Україні, особливо в розрізі майбутніх виборів. Отже, інститут місцевого самоврядування є одним з найважливіших інститутів сучасної демократичної держави.

1. Гелей С. Д. Політико-правові системи світу / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – К.: Знання, 2006. – 668 с. 2. Климкова І. І. Реформування органів місцевого самоврядування Польщі і України в контексті трансформацій виборчих систем / І. І. Климкова // Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції / За ред. В. П. Бега. – К., 2006. – С. 299-304. 3. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с. 4. Понеделко Г. Региональная политика Испании / Г. Понеделко // МЭ и МО. – 2009. – №1. – С. 84-93. 5. Распопов Н. П. Модернизация региональной политической системы в условиях вероятного мирового кризиса / Н. П. Распопов, О. Ю. Маслов, А. В. Прудник // Политическая наука. – 2009. – № 2. – С. 179-195. 6. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.