

**ХАРАКТЕРИСТИКА ТА СУТНІСТЬ ОСНОВНИХ  
МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
НА ПРИКЛАДАХ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН СВІТУ**

Ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки цей досвід вдасться правильно зрозуміти. Мабуть, найістотніше у ньому – це різноманітність організаційних і політичних рішень в області місцевого самоврядування. Представляється, що українським фахівцям поки не вдалося повною мірою всі ці нюанси уловити та проаналізувати, і як результат – прийти до спільної думки. Адже це створює ризик системних помилок. Та все ж, якщо декілька органів місцевого самоврядування приймають невірні рішення, в умовах демократії і вільного обміну досвідом, загальна “ціна помилки” все одно буде менше, а стійкість системи вище, ніж якби держава, намагаючись централізовано вирішити питання місцевого значення, допустила всього одну маленьку помилку. І політики, і вчені згодні в одному, що “комунальна дурість – не аргумент, щоб держава взяла на себе всі сфери діяльності” [1].

Світова практика дає величезну різноманітність організаційних і політичних рішень в області місцевого самоврядування.

Прийнято вважати, що в Європі були сформовані дві основні моделі місцевого самоврядування, які в тому або іншому поєднанні розповсюдилися по всьому світу – **англосакська і континентальна**.

**Англосакська модель** поширена переважно в країнах з одноіменною правовою системою: Великобританії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін.

**Основні риси, притаманні цій моделі:**

- високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль перш за все з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, контролюючих органи місцевого самоврядування;
- відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Основний принцип цієї системи “діяти самостійно в межах наданих повноважень” (у Великобританії повноваження надаються парламентом країни, тобто з “центру”, в США – штатами, тобто на регіональному рівні). Виборні органи місцевого самоврядування в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту

самостійно і під свою відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися в непрямій формі, наприклад, за рахунок ухвалення стандартних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Засобами ж впливу виступають державні дотації.

**Континентальна модель** поширена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія) і в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки.

**Основні риси, притаманні цій моделі:**

- поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), виборності і призначення; певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою в порівнянні з вищестоящою державною;
- обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, контролюючих органи місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом втілення такої моделі виступає Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш крупні кантони і округа є місцевими рівнями державної влади, елементи самоврядування знов з'являються на рівні департаменту, щоб повністю замінитися державною владою на рівні регіону.

Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, кожна комуна має свій представницький орган – раду і мера, обраного з числа депутатів ради. Мер і депутати муніципальної ради, працюючи на постійній основі, утворюють муніципалітет. У той же час мер являється державним службовцем. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара республіки. Останній також спостерігає за законністю ухвалених комунною рішень і у разі потреби звертається до суду за їх відміною (тобто відносно муніципальної ради принцип адміністративного контролю вже не діє).

У Німеччині, Австрії, Японії та деяких постсоціалістичних країнах діють змішані моделі, що увібрали в себе різні риси англосакської і континентальної.

Сьогодні можна спостерігати тенденцію до зближення моделей місцевого самоврядування: “Порівнюючи англосакську і континентальну моделі місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що в демократично розвинутих країнах відмінності між цими двома

моделями не носять принципового характеру. Їх сучасна форма, яка фактично є результатом проведених реформ місцевого самоврядування, дозволяє говорити про певне зближення зовсім відмінних одна від одної муніципальних систем” [2].

Сутнісними рисами для всіх муніципальних систем, що розвиваються в умовах демократії, є збереження і розвиток різноманітності форм місцевого самоврядування. Це справедливо і для тих країн, які приділяють особливу увагу дотриманню єдиних стандартів рівня життя для жителів різних територій. Наприклад, у Німеччині, де комунальне право – виняткова компетенція земель, існує безліч відмінностей між земельними комунальними конституціями. У країні діють чотири моделі організації місцевого самоврядування:

- “сильний мер”, що займається і місцевими питаннями, і виконанням державних повноважень (французька);
- “сильний магістрат”, обраний зборами депутатів і колегіально здійснюючий виконавську владу (північнонімецька);
- “сильний директор” – голова виконавчої влади, обраний комунальною радою, при тому, що бургомістр несе в основному представницькі функції (англосакська);
- “сильна рада”, що є найвищим органом влади громади, бургомістр є головою ради і одночасно головою виконавчої влади (південнонімецька).

Спроби уніфікувати структуру органів місцевого самоврядування в Німеччині робилися неодноразово, але були визнані недоцільними [3].

У цілому в Європі відношення до місцевого самоврядування поляризується по осі “північ” – “південь”. Скандинавські країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи – низьким.

Адольф Гессер у своїй книзі “Свобода муніципальних утворень як порятунок Європи” пов’язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності, виділяючи:

- “відвічно-вільні” країни з традиційно високим ступенем цивільних свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Великобританія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, поза Європою – США);
- “лібералізовані держави верхньої влади”, засновані на загальному підкоренні бюрократичному апарату, який залишає небагато місця для реального “управління під свою відповідальність” на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина) [4].

Тим самим, А. Гессер дає більш широку класифікацію, ніж наведена вище (англосакська та континентальна моделі).

Для першої групи країн у його класифікації “точкою відліку” є місцева громада, для другої – держава. Наприклад, ще в XIX столітті законодавці Бельгії відстоювали тезу: громада старше за державу, закон її знаходить, а не створює. Для Франції справедливо зворотне, а саме верховенство держави, там закон може створити громаду.

Першість виявляється в тому, яку увагу в країнах першої групи надають впливу і контролю громадян за місцевим самоврядуванням.

У Фінляндії принципи здійснення демократичних прав громадян гарантовані законом про місцеве самоврядування, який складається з 105 статей, з них 6 – про права безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні і 13 статей – про право громадян не погодитися з рішеннями муніципалітету або подати скаргу на нього. У законі є положення, що зобов’язують муніципалітет інформувати громадян про свою діяльність. Громадяни можуть в індивідуальному порядку виступити з ініціативою з будь-якого питання місцевого значення. При цьому закон наказує обов’язковий розгляд органами місцевого самоврядування цивільних ініціатив. У країнах Скандинавії і Данії вивчення всіляких скарг громадян на рішення муніципалітетів – важлива частина адміністративної роботи. Такі скарги відділяються від звичайних судових позовів і розглядаються в спеціальних адміністративних судах – швидко, дешево, обґрунтовано [5].

У країнах другої групи також вважають, що активні громадяни – благо для муніципалітету, проте більше уваги приділяють державному контролю. У Німеччині начальник окружного управління – керівник району в землі здійснює загальний або правовий нагляд за громадами районного підпорядкування, адміністрація округу здійснює правовий нагляд за містами не районного підпорядкування, одночасно вона (адміністрація округу) є вищестоящим органом нагляду за громадами районного підпорядкування. Міністерство внутрішніх справ федеральної землі здійснює нагляд за районами і містами не районного підпорядкування. Особливі норми діють відносно державного фінансового нагляду. Бюджет кожного муніципалітету до його вступу в силу піддається ретельному державному контролю, зокрема на предмет збалансованості доходів і видатків і підлягає затвердженню в рамках спеціальних погоджувальних бюджетних процедур.

#### **Компетенція місцевого самоврядування**

Для першої групи країн характерні загальні формулювання компетенції місцевого самоврядування. У Фінляндії сфери діяльності (предмети ведення) муніципалітетів визначені в найзагальнішому

вигляді: освіта; охорона здоров'я; соціальне забезпечення; технічна інфраструктура; контроль за збереженням навколишнього середовища. У законі про місцеве самоврядування Данії взагалі не розкриваються питання місцевого значення. Муніципалітети Данії вільні займатися будь-якими питаннями, які вони знаходять необхідними та важливими для місцевого співтовариства, якщо тільки дані питання не є компетенцією держави і не регулюються галузевим законодавством. Зокрема, галузевим законодавством регулюється організація бібліотек і музичних шкіл. Якщо датський муніципалітет захоче відкрити муніципальну школу, він повинен дотримуватися певних стандартів її утримання. У той же час виключно місцевим законодавством є такі питання, як будівництво спортивних споруд, підтримка спортивних клубів, програми допомоги бідним [6].

У Фінляндії з 1988 року проводиться експеримент по підвищенню свободи муніципалітетів (зараз в ньому бере участь більше половини муніципалітетів). Він заснований на заявительному принципі участі: муніципалітет повідомляє в Міністерство внутрішніх справ про рішення приєднатися до експерименту, після чого починає відповідно до спеціального тимчасового закону вільно займатися власним управлінням, виходячи з власних потреб. Для учасників експерименту вільніше стає міжмуніципальна співпраця, йде процес приватизації деяких суспільних послуг, спрощується бухгалтерський облік [7].

Для другої групи країн компетенція більш детально встановлюється законом і судовою практикою. У Франції органи місцевого самоврядування можуть бути покарані за проведення соціальних або економічних заходів, необхідність яких не виправдана. Відомим прикладом є судова справа Комуни Монтмані про муніципальну службу юридичних консультацій (1970 р.). Комуні довелося доводити, що через певну місцеву специфіку вона мала право витратити бюджетні кошти на послуги, які звичайно надає приватний сектор. Таким чином, хоча в другій групі країн і існують обмеження компетенції місцевого самоврядування, вони вводяться не для того, щоб захистити сферу державного впливу, а для того, щоб захистити свободу підприємництва і приватну ініціативу.

У Німеччині задачі, виконані комунами діляться на "добровільні" і "обов'язкові". "Добровільні" задачі знаходяться в повній компетенції комунальної ради, яка визначає яким саме чином їх розв'язати. До них відносяться забезпечення населення водою і енергією, питання культури, спорту і соціального забезпечення. "Обов'язкові" задачі

встановлюються землями, у віданні місцевих органів залишається лише їх конкретне виконання. Це, наприклад, планування забудови. Власні фінансові ресурси комуни йдуть у першу чергу на вирішення “обов’язкових” задач у рамках самоврядування; засоби, що залишилися, можуть бути використані при вирішенні “добровільних” задач [8].

### **Захист прав громадян**

Дві групи країн по-різному вирішують дилему захисту прав громадян і територіальних відмінностей у питанні про об’єм надання суспільних послуг.

У першій групі країн права громадян розуміються перш за все як їх права на захист від втручання держави у приватне та суспільне життя. Свобода місцевих громад робити вибір, які послуги і в якому об’ємі вони хочуть мати, вважається більш важливим, ніж бажання забезпечити всім громадянам однаковий набір соціальних благ.

Яскравим прикладом є організація шкільної освіти в США. У цій країні крім звичайних для нас органів місцевого самоврядування загальної компетенції існують органи місцевого самоврядування спеціальної компетенції – шкільні ради. Шкільні округи, яких в США близько 15 тис., незалежні від графств і муніципалітетів. Шкільні ради розробляють основи освітньої політики в своєму окрузі, затверджують бюджет округу, розпоряджаються субсидіями від федерального уряду і уряду штатів на освіту, наймають викладачів і визначають систему оплати їх праці. У результаті територіальні відмінності дуже великі [9].

Ще більш наочний приклад Швеції, яка, на відміну від США, відома як еталон соціальної держави. Можна було б очікувати, що в питанні про соціальні послуги там панує уніфікація, комуни повинні надавати громадянам однаковий об’єм послуг. Але це не так. Коли в риксдагу обговорювався закон про соціальні допомоги, комісія з соціальних проблем, щоб захистити право окремої людини “на прийнятний життєвий рівень” запропонувала в цьому законі визначити рівень допомоги, яку повинні виплачувати органи місцевого самоврядування. Ця пропозиція була відхилена з посиланням на автономію комунального самоврядування [10]. Не дивлячись на прихильність до ідей соціальної рівності, шведи вважають, що уніфікація надання соціальних благ – задача держави загального добробуту, а не місцевого самоврядування.

У країнах другої групи необхідність державного контролю обґрунтовується, зокрема і тим, що функції, які здійснює місцеве самоврядування, по своїй суті носять загальнодержавний характер, у

зв'язку з чим слід підтримувати хоча б деякі мінімальні стандарти їх реалізації: “контроль центральних влад над місцевим управлінням повинен вітатися у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, що надаються місцевими владами, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в області фінансів, економіки і загального планування” [11]. Наприклад, у Німеччині задачею місцевого самоврядування є забезпечення кожної дитини місцем у дошкільній установі [12], у Франції комуни повинні 1 % своїх інвестиційних витрат спрямовувати на розміщення витворів мистецтва в муніципальних будівлях [13].

#### **Фіскальна політика**

У країнах першої групи пріоритет відданий фіскальній автономії, причому в доходах місцевих бюджетів домінують місцеві податки. Самостійність шведських комун і ландстингів спирається перш за все на власну податкову базу. У 1998 р. в Канаді доходи від власних джерел (податки на нерухомість, платня за надання послуг і т.ін.) в муніципальних бюджетах у середньому складала 71 %, у США – 67 % [14]. В американських штатах ставки податків на утримання шкіл (це перш за все податок на нерухомість) визначаються на референдумі, тобто навіть не органами місцевого самоврядування, а безпосередньо населенням.

У країнах другої групи більше уваги приділяється фінансовому вирівнюванню, причому в доходах місцевих бюджетів значне місце займають державні дотації. Висока частка державних дотацій обмежує ефективність місцевого самоврядування. Як правило, дотації носять цільовий характер, вимагають пайового фінансування, і часто стимулюють органи місцевого самоврядування виділяти кошти на об'єкти, які пізніше можуть виявитися непотрібними або нерентабельними. Рішення про те, чого потребують жителі комуни: плавального басейну або тенісного корту, приймається виходячи з можливості отримати дотацію, а не тільки з інтересів громадян.

Важливо відзначити, що вирівнювання, хоча і згладжує територіальні відмінності, не завжди привабливо для інвесторів. “Низька збираємість [власних] податків може привести до трансформації невідповідності доходів і витрат (ризик погіршення ліквідності) у структурний дисбаланс, який істотно обмежить кредитоспроможність місцевих органів влади. Так, у Франції, наприклад, місцеві адміністрації виявлялися нездібними виконувати свої зобов'язання, навіть коли податки поступали регулярно” [15].

Фіскальна автономія більш сприятлива для економічного розвитку, тому, на думку фінансових аналітиків, “протягом останніх десятиріч витратні повноваження в країнах Західної Європи, а разом з ними і прибуткові джерела перерозподілялися в бюджетній системі на користь місцевих органів влади. Таким чином, частка субсидій центрального уряду в місцевих бюджетах поступово скорочувалася, поступаючись місцем власним прибутковим джерелам” [16].

#### **Муніципальні асоціації**

Для централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні муніципалітети у всіх країнах утворюють ті або інші асоціації.

У Німеччині в кожній федеральній землі існують: З'їзд міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З'їзд районів (для районів). Загальнофедеральними об'єднаннями є Німецький союз міст і громад та Німецький з'їзд районів.

Починаючи з 50-х років ХХ століття у Німеччині діє Центр з питань вдосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Він готує положення, які не носять нормативного характеру, але признаються і використовуються практично всіма комунами. Зокрема, Центром був розроблений список компетенцій місцевих адміністрацій, який складається з тематичних розділів (управління, соціальна сфера, постачання і утилізація відходів), якого в цілому дотримуються всі комуни. Це показовий приклад саморегулювання діяльності комун [17].

Датські муніципалітети утворили Національну асоціацію місцевих влад, проте членство в ній добровільне, тому два муніципалітети так і не вступили до неї, хоча користуються перевагами решти муніципалітетів, які являються членами асоціації.

У процесах реформування місцевого самоврядування в Польщі беруть активну участь 4 суспільні організації (корпорації):

- Союз польських метрополій (об'єднує 12 крупних міст);
- Союз польських міст (об'єднує понад 240 середніх міст);
- Союз польських містечок (об'єднує гміни з населенням менше 40 тис. жителів);
- Союз сільських гмін (об'єднує більше 350 гмін).

Ці організації уклали угоду про інтелектуальну співпрацю і виносять на розгляд уряду сумісні звернення. Ціль об'єднання – досягти консенсусу по законодавчих актах у сфері місцевого самоврядування. Особливо актуальними для них на даний момент є питання децентралізації публічних фінансів.



### **Міжмуніципальна кооперація**

Зарубіжний досвід пропонує безліч варіантів рішення задач, що виходять за рамки можливостей одного невеликого муніципального утворення (наприклад, організація міжмуніципального транспорту або переробки відходів). Для цього не обов'язкове створення надмуніципальних утворень.

#### **На практиці існують такі варіанти:**

- покупка послуг “великого” муніципалітету декількома “маленькими” муніципалітетами (типовими послугами, по яких укладаються угоди такого роду, є притулки і кризові центри);
- створення організацій, до керівних органів яких входять представники декількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії по забезпеченню транспортними послугами);
- партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації крупних проектів (прикладом є будівництво станції по переробці відходів) тощо.

Наприклад, у Фінляндії існує 262 сумісні муніципальні ради, які співробітничать з питань електро- та водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам охопили всю країну. Ради з інших питань можуть об'єднувати лише декілька навколишніх муніципалітетів. У юридичному значенні міжмуніципальні ради є самостійними фінансовими і адміністративними органами. Вони не володіють правом встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначається муніципалітетами-учасниками [18].

У Данії два муніципалітети Холстебро і Струєр організували товариство для створення і експлуатації аеропорту. Капітал товариства формувався з внесків партнерів і взятих у кредит коштів. Інші чотири муніципалітети створили товариство для будівництва і експлуатації фабрики з утилізації побутових і промислових відходів в Хьєррінге [19].

#### **Досвід адміністративно-територіального реформування**

“Первинним осередком місцевого самоврядування в зарубіжних країнах виступають, як правило, міські і сільські комуни, які можуть іменуватися по-різному (в Данії, наприклад, це муніципалітети), а також значно відрізнятися одна від одної розмірами території, чисельністю населення. У деяких країнах створюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітетів. Наприклад, в Іспанії налічуються більше 3670 місцевих громад, розмір яких менше розміру комуни. Ініціатива їх створення виходить від зацікавленого населення або від

муниципалітету, думка якого у будь-якому випадку повинна бути взята до уваги” [20].

Повсюдним для післявоєнної Європи було укрупнення муніципальних утворень, введення у ряді країн обмежень за розміром муніципалітетів.

Досвід укрупнення був і позитивним, і негативним. Спроби “командного злиття” муніципалітетів закінчувалися невдачею навіть у таких високоцентралізованих країнах, як Франція. Навпаки, успіх досягався при об’єднанні муніципалітетів на добровільній основі. Навіть якщо нові межі надмуніципальних утворень проводилися “зверху”, це робилося на основі тривалого досвіду міжмуніципальної кооперації і багатьох досліджень, що забезпечили всебічний облік господарських, історичних і культурних зв’язків муніципалітетів.

Прикладами може слугувати Швеція і Данія. У Швеції муніципалітети, що співробітничать, об’єдналися біля міст на основі освоєння територій між ними. Остаточний муніципальний розподіл закріпив систему блоків, що склалася.

У Данії для визначення меж округів було проведено дослідження, яке виявило торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 “центри тяжіння”) та багато інших сфер взаємовпливу, включаючи межі продажу і доставки місцевих газет, що дало повну картину взаємозалежностей. Був проведений детальний облік “ефекту масштабу” для надання різних типів суспільних послуг, який показав, наприклад, що будинки для старих доцільно будувати на територіях з населенням 3,5-5 тис. чол., а система допомоги на дому – з населенням 4-5 тис. чол. Законом були затверджені принципи змін муніципального розподілу (округи охоплюють сільські муніципалітети і міста; одне місто – один муніципалітет, що дає можливість забезпечити місто територією для промислового та іншого розвитку). Керуючись цими принципами і використовуючи результати детальних досліджень, датська Комісія з реформи місцевого самоврядування розробила пропозиції щодо створення округів, які були направлені для обговорення в муніципалітети та були затверджені центральною владою тільки після узгодження з тими, кому належало об’єднатися [21].

У Фінляндії 20 років потому була зроблена спроба “зверху” зменшити число муніципалітетів та розроблений план, як це було в Швеції та Данії. Проте, у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності об’єднання. Паралельно була створена система державних субсидій для виконання державних повноважень – надання послуг в області шкільної освіти, догляду за дітьми і т.п. Держава заохочує об’єднання муніципалітетів через надання

додаткових субсидій, тобто реформа проходить не адміністративним шляхом, а стимулюється економічно [22].

Процеси укрупнення муніципалітетів та адміністративно-територіальної реформи в цілому були безпосередньо пов'язані з децентралізацією управління і передачею на місцевий рівень всіх серйозних повноважень. “Як відомо, муніципальні установи історично сходять до тих часів, коли суспільні служби внаслідок слабкої економіки та примітивних транспортних умов забезпечувалися маленькими громадами. Ці обставини змінилися під впливом різноманітних владно-політичних, економічних і соціальних умов. При проведенні муніципальних реформ виявилось бажання зберегти існуючі муніципальні задачі, і перш за все школи для дітей, соціальні послуги та лікарні. Муніципальні органи не могли забезпечити розширення цієї сфери, проте, воно ставало необхідним слідством технічного і фінансового розвитку. Тому необхідно було збільшити розміри муніципалітетів, і перш за все сільської місцевості” [23].

Показовий досвід проведення реформ місцевого самоврядування в країнах соціалістичного табору – Польща та колишня НДР.

Польські законодавці ще в 1990 році закріпили основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування в національних актах. З січня 1990 року в Польщі набув чинності закон про місцеве самоврядування, відповідно до якого місцеве самоврядування повинне здійснюватися на основі принципів субсидіарності та пріоритету прав громадян. Як базова основа здійснення місцевого самоврядування була обрана гміна (громада). Управлінська діяльність місцевого співтовариства здійснюється через органи гмінного (місцевого) самоврядування, основна задача яких, рівно як і органів державної влади в Польщі, – надавати послуги жителям.

З початку 1999 року місцеве самоврядування реалізується також на повітовому рівні (районний рівень). На думку Анджея Любятковські – координатора Союзу (Унії) польських метрополій, вдосконалення системи субсидіарного самоврядування в Польщі займе ще 20-30 років [24].

Аналізуючи уроки об'єднання Німеччини, німецькі фахівці виявили ряд помилок, які можуть послужити уроком для України:

- система місцевого самоврядування, як правило, зачіпає широке коло суспільства, тому її реформування не повинно бути таким різким і кардинальним, як це мало місце під час переходу “нових” федеральних земель до західнонімецької системи;
- саме при реформуванні системи організації місцевих влад слід більше уваги приділяти позитивному існуючому досвіду, який

необхідно покласти в основу нової системи (наприклад, у колишній НДР успіхи в соціальній сфері були досягнуті багато в чому завдяки діяльності місцевої влади, але це не було враховано при об'єднанні);

- для здійснення на практиці реформи місцевого самоврядування необхідна достатня чисельність кваліфікованих фахівців в області комунального права, управління та фінансів. Їх брак разом із відсутністю відпрацьованого механізму комунального управління не може бути компенсований навіть за рахунок таких величезних фінансових вливань, які були зроблені в “нові” землі після об'єднання.

Таким чином, навіть широкомасштабне фінансове вирівнювання не змогло “компенсувати помилки в області комунальної політики” [25].

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, можна сказати, що ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки цей досвід вдасться правильно зрозуміти. При інтерпретації зарубіжних моделей місцевого самоврядування важливо уникнути звичних українських стереотипів, а саме:

1. Неправомірно ототожнюється місцеве управління та місцеве самоврядування. У багатьох країнах для організації управління територіями застосовують складні механізми, поєднуючи органи державної адміністрації місцевого рівня (місцеві адміністрації) та органи, які обираються населенням, тобто органи місцевого самоврядування.

У Європі існують двух-, трьох-, чотирьох- і навіть п'ятиланкова системи адміністративно-територіального розподілу, які передбачають різне поєднання державних адміністрацій, у тому числі місцевого рівня, та самоврядування.

Складнощі перекладу з іноземних мов призводять до неправомірного ототожнення форм регулювання і контролю за діями місцевих адміністрацій з боку вищестоящих державних органів з державним регулюванням та контролем місцевого самоврядування.

2. Досвід окремих країн ототожнюється з “європейським” або навіть “зарубіжним” досвідом у цілому. По ряду причин в Україні найбільш відомий досвід Польщі, Німеччини, Франції та Іспанії, який ні в якому разі не домінує в Європі.

3. Історичні пережитки сприймаються як сутнісні риси місцевого самоврядування. Наприклад, Іспанія аж до смерті Франко зберігала жорстко централізовану модель управління та історично ще не встигла провести необхідну демократизацію місцевого самоврядування у всій її повноті. Після переходу до демократичної

Конституції в 1978 р. було встановлено тільки 17 незалежних органів самоврядування з числа 50 провінцій, а до Закону про місцеве самоврядування 1985 р. муніципалітетами керували призначені державою виконавчі ради. Рудименти минулого збереглися, зокрема у застосуванні механізму непрямих виборів на основі пропорційного представництва при формуванні Рад провінцій.

1. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. – М., 1999. – С. 108. 2. Муниципальные системы зарубежных стран. – Режим доступа: [http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M\\_PRAVO](http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO). 3. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2000. – С. 34. 4. Неф Р. Да здравствует децентрализм! – М., 2002. – С. 7. 5. Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления Финляндии. – 2000. – С. 72. 6. Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. – М., 2003. – С. 56-57. 7. Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления Финляндии. – 2000. – С. 81. 8. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис. – 2000. – С. 48. 9. Местное самоуправление и федерализм: опыт США // Архив ИЭГ. – 2002. – С. 58. 10. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. – М., 1999. – С. 116. 11. Российский гуманитарный интернет-университет. – Режим доступа: <http://www.i-u.ru/biblio/arhiv/books/municupr/5.asp>. 12. Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Бергиш Гладбах / Центр германских исследований; Институт Европы РАН. – М., 2004. – С. 33-35. 13. Либоракина М. Децентрализация в странах Западной Европы: типичные проблемы и способы их решения // Муниципальная власть. – 2004. – Март-апрель. – С. 101. 14. Там само, с. 102. 15. Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Stage in European Local Government Rating. Standard & Poor's Credit Week, April 11, 2001 / Кредит Russia // <http://www.ea-ratings.ru/middle.php>. 16. Там само. 17. Грищенко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. – Иркутск: Изд-во ИГСА, 2001. – С. 443. 18. Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления Финляндии. – 2000. – С. 83. 19. Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и

Союз российский городов. – М., 2003. – С. 63. **20.** Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm>. – ИМЕ дайджест. **21.** Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российский городов. – М., 2003. – С. 64. **22.** Лауриньяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления Финляндии. – 2000. – С. 83. **23.** Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm>. – ИМЕ дайджест. **24.** Лауриньяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления Финляндии. – 2000. – С. 85. **25.** Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование: Научно-аналитический обзор / Сост. А.И. Черкасов. – М.: ИНИОН, 2004. – С. 89.