

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Здійснено аналіз практики реформування місцевого самоврядування в деяких країнах Європейського Союзу. Узагальнено тенденції реформування місцевого самоврядування в країнах ЄС.

Ключові слова: міське самоврядування, реформування місцевого самоврядування, Європейський Союз.

The analysis of the practice of local government reform in some countries of the European Union. Summarizes trends in local government reform in the EU.

Key words: Local government, local government reform, the European Union.

Процес розбудови системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні з часу проголошення незалежності й до сьогодні немає чітких концептуальних критеріїв. Як дослідники, так і політики, практики висувають різні варіанти вдосконалення управлінської моделі для української держави. Досвід функціонування системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування самоврядування у напрямі розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи для здійснення органами самоврядування покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань.

При цьому є можливість обрати різні шляхи здійснення такої реформи, однак при вирішенні питання про обрання певного варіанту реформування місцевого самоврядування слід керуватися вже накопиченим досвідом розвинених держав Західної Європи.

Питанням розвитку місцевого самоврядування в його євроконтекстному ракурсі присвячено праці П. Ворони, І. Грицяка, М. Корецького, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін., де розкрито європейський досвід організації та роботи місцевої влади, досліджено процеси реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу, розроблено механізми адаптації європейського досвіду реформування й функціонування місцевого самоврядування до українських реалій. Проте окремі аспекти реформ у даній сфері в окремо взятих країнах ще не знайшли свого наукового узагальнення.

Виходячи з вектору європейської інтеграції України, доцільно зосередити увагу на генезисі та загальних тенденціях розвитку місцевого самоврядування у країнах ЄС. Необхідно відмітити, що створюється система права на наднаціональному рівні, в рамках якої в національне законодавство впроваджуються вироблені загальноєвропейські принципи розвитку місцевого самоврядування.

Сучасну концепцію місцевого самоврядування запропоновано та сформульовано в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі –Європейська хартія), а саме: міське самоврядування означає право і спроможність у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до його компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або іншими зібраннями громадян, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [5, ст. 3, пп. 1, 2].

Аналізуючи, наскільки реалізована ця концепція у статтях самої Європейської хартії, О. Васильєва вважає, що:

– по-перше, існує невизначеність понять “міське самоврядування”, “місцеві власті” (преамбула), “муніципальна влада” (ст. 4, п. 3);

– по-друге, організаційна “розмитість” щодо “місцевих влад”, тобто не з’ясовано, що вважати органом місцевого самоврядування – раду або інше громадське зібрання з вільно обраними “місцевою общиною” членами (ст. 5) чи директивні (преамбула), адміністративні (ст. 6, п. 1), регулюючі, управлінські структури (ст. 3, п. 1);

– по-третє, існує суперечність у розумінні “місцевого самоврядування”, з одного боку, можливість включення до місцевого самоврядування як “місцевих”, так і “регіональних влад” (ст. 13), а з іншого – протиставлянням центральних і регіональних органів “місцевим владам” (ст. 4, пп. 4, 5);

– по-четверте, невизначеність щодо коректності принципу відмежування місцевого самоврядування від системи органів державного управління (суб’єктів влади), що є особливо актуальним для України, і не тільки для неї, адже в більшості статей Європейської хартії міське самоврядування розглядається як “міське влада” тощо.

Але концепція місцевого самоврядування виписана в Хартії досить чітко, адже йдеться про широке залучення громадян до управління територіями власного проживання, самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Міське самоврядування, таким чином, стає

особливою формою “публічної влади”, діяльність якої регламентується виключно законом (державна влада відсторонена безпосередньо від публічної влади, яку формує територіальна громада). Також завдяки впровадженню принципів місцевого самоврядування в реальні соціальні практики окремих країн використовуються механізми “вирівнювання” в розвитку всіх територій держави. Європейська хартія вимагає захисту слабкої у фінансовому відношенні “місцевої влади” запровадженням процедур усунення фінансових диспропорцій з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування. Місцеве самоврядування таким чином гарантується конституцією, адже відповідність обсягів його фінансових ресурсів і функцій гарантується законом [5, ст. 9, п. 5]. У ст. 4 п. 4 Європейської хартії зафіксована вимога до окремого закону чи конституції країни щодо реального впровадження повноти і виключності повноважень місцевого самоврядування, на що не можуть впливати органи державного управління. “Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом” [5, с. 7]. А ст. 10 даного документа надає право органам місцевого самоврядування співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав [5].

Таким чином, як зауважує О. Васильєва, європейська ідея суспільного розвитку передбачає, що кожна “нова” країна, яка залучається до європейської сім’ї народів, має виявити спроможність по-своєму скористатися цією ідеєю щодо впровадження її в соціальну практику специфічним, унікальним, неповторним власним прикладом [1, с. 118–120].

Якщо зупинитися на понятті місцевих органів влади (англ. – local governments), то вони, пише Ю. Чернецький, визначаються як електорально відповідальні політичні одиниці нижчого рівня з обмеженою автономією, які забезпечують можливості вибору та участі для громадян і впливають на природний та соціальний характер географічного району [15, с. 1295–1296]. Головна відмінність закордонної практики від вітчизняної полягає в тому, що зарубіжні системи місцевого управління є самоврядними за своєю сутністю, самоврядування складає їх основу, у той час як в Україні на рівні областей і районів вочевидь більш впливовими є місцеві адміністрації, що входять до загальнодержавної системи органів виконавчої влади і не перебувають в залежності від населення відповідних територій [14, с. 10]. З цього приводу П. Ворона пише, що “особливий характер місцевого самоврядування не означає його повної автономності в державі по відношенню до державної влади. Вони разом створюють систему публічної влади в Україні” [6, с. 8].

В Європейському Союзі діють особливі принципи права, що поширюються як на наднаціональному рівні права й управління, так і на правову та державно-управлінську системи в державах-членах ЄС. З цього приводу І. Грицьак зазначає що, основна причина полягає в тому, що кожній окремій державі-члену досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур: одних – для національного законодавства, інших – для законодавства ЄС. Тому з часом національні інституції запроваджують позитивний досвід ЄС у застосуванні та дотриманні національного законодавства і законодавства Європейського Союзу, адаптуючи його до своїх умов [4, с. 27].

У зв’язку з прагненням України інтегруватися в ЄС необхідно враховувати загальноєвропейський досвід участі громадян у самоврядуванні та практику західноєвропейських держав.

Зокрема, Бельгія є прикладом країни, що поєднує демократичні конституційні засади в парламентській монархії, яка функціонує за принципом представницької демократії. Протягом 1970 – 1993 рр. пройшло перетворення Бельгії з унітарної на федеральну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано в новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. [13, с. 206]. Тому нині федеральна держава складається зі спільнот. Бельгія включає три спільноти: Французьку, Фламандську і Німецькомовну і три регіони: Валлонський регіон, Фламандський регіон, Брюссельський регіон [7]. До її компетенції належать усі сфери національних інтересів: оборона, закордонні справи, соціальна безпека, значна частина сфери податків, економіка, телекомунікації. На рівні федеральної держави законодавча влада належить федеральному парламенту. Держава розподілена на три спільноти та регіони: за мовою, культурою і територіальним устроєм. Ці регіони і спільноти наділені великою автономією та чітко визначеними повноваженнями. У кожній з них є свої парламенти і уряди. Уряд кожної спільноти (французької, фламандської і німецькомовної) відповідальний за культуру і освіту, допомогу громадянам. Регіональні уряди (фламандський, валлонський і брюссельський) займаються територіальними й економічними проблемами своїх регіонів. Офіційний статус Брюсселя – двомовний: франкомовний і фламандський, що мають свої політичні і адміністративні інституції [2].

У Федеративній Республіці Німеччина на початок 1993 р. було більше 16 тис. общин. У сільській місцевості общини об’єднані повітами, які мають своє самоврядування. Іноді громадські союзи на практиці територіально співпадають з повітами, і самоврядування громадського союзу є в цьому випадку самоврядування повіту. У той же час великі міста або міста-повіти які, будучи общинами, мають повіти. Вони можуть ділитися на міські округи. Берлін, наприклад, ділиться на 23 самоврядних округи. Іноді на округи діляться великі сільські общини, населення яких перевищує 100 тис. жителів. Усього у ФРН 543 повітів, зокрема 117 міст поза повітами. Общини і повіти приймають свої статuti. У ряді земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця – урядовий округ, у рамках якого вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням, таких одиниць 29. Як уже зазначалось, основною одиницею політико-територіальної

організації земель слугують громади. Оскільки конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя.

Згідно зі ст. 137 Конституції землі Гессен 1946 р., общини є винятковими володарями всіх повноважень місцевої публічної адміністрації, здійснюваній на основі їх власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли це в суспільних інтересах особливим розпорядженням закону віднесено до ведення іншого органу. Аналогічний статус і громадських союзів. Право общин і їх союзів на самостійне управління своїми справами гарантується державою, яка обмежує свій нагляд лише забезпеченням відповідності такого управління законам. На громади та громадські союзи, а також на їх правління можуть бути покладені і державні завдання, що вирішуються відповідно до вказівок вищестоящих державних органів. Держава зобов'язана гарантувати отримання общинами і їх союзами грошових коштів, необхідних для виконання їх завдань, і надати їм джерела доходів, якими вони можуть розпоряджатися під власну відповідальність. Общини є сільські населені пункти або їх групи і міста. Землі Берлін і Гамбург є одночасно общинами. Вони регулюють розвиток інфраструктури суспільного транспорту, туризму, житлового будівництва, шкільних і дошкільних закладів, доріг, лікарень, театрів, бібліотек музеїв, соціальних і спортивних установ. Вони можуть встановлювати і стягувати визначені законом податки і збори [11].

Шведська модель самоврядування є авторитетною у світі. Поділ Швеції на 2 500 міських і сільських територіальних громад, згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р., ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії. Такий поділ проіснував до 1952 р., коли внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість громад зменшилась до 1037. Протягом 1962 – 1974 рр. відбувалася подальша реорганізація. Однією з головних причин став значний відтік населення в цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 р. у Швеції існує 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників.

Місцеве самоврядування у Швеції має давню традицію. Першим законодавчим актом у цій сфері прийнято вважати Указ про місцеве самоврядування 1862 р., який розмежував церковні та суспільні справи. Відповідальність за церковні справи була покладена на парафії, а за суспільні – на міста та сільські громади. Указ запровадив також новий орган місцевого самоврядування на регіональному рівні – окружну раду (ландстинг), якому підпорядковується територія, що відповідає регіональній адміністративній одиниці – округу (лену). Від 1 січня 2000 р. церква у Швеції відокремилась від держави, і церковні парафії відразу втратили свій адміністративний статус.

На разі у Швеції існують два типи органів місцевого самоврядування – муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг – на регіональному рівні. Усього у Швеції, як зазначалося вище, 289 муніципалітетів (місцевих рад), 18 ландстингів і чотири регіональні ради. Новий закон про місцеве самоврядування від 1992 р. визначає межі повноважень місцевих рад, ландстингів і регіонів.

Повноваження сектора місцевого самоврядування можна поділити на дві категорії: загальні повноваження, делеговані місцевим радам і ландстингам законом про місцеве самоврядування, та повноваження, визначені спеціальним законодавством.

Розподіл повноважень між місцевими радами та ландстингами досі спирається на той принцип, що послуги, яких потребують усі, належать до компетенції ландстингів. Типовим прикладом є охорона здоров'я та медичне обслуговування. За винятком кількох приватних лікарень, ландстингам підпорядковані всі медичні заклади Швеції [12].

У 1996 р. започатковано українсько-шведський проект між Шведською асоціацією місцевої влади SALA IDA AB і Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України за фінансової підтримки Шведського агентства з питань міжнародного розвитку (SIDA). Трохи згодом до втілення проекту долучилися Асоціація міст України й Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, міська адміністрація міста Ірпінь. Програма охоплювала ознайомлювальні візити до Швеції, проведення міжнародних семінарів і конференцій, обмін інформацією, а також установлення контактів між українськими та шведськими муніципалітетами. У 1997 і 1998 рр. проект було підтримано указами Президента України [3].

В Іспанії відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки державного управління (1994 р.): Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43, раніше їх було 50, але 7 із них злилися з автономними областями), острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три і сім острівних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям), міста-округи (3 – райони Барселони (2) і Валенсії (1)), райони (49 – органи самоуправління типу окружних у Каталонії), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739 об'єднань муніципалітетів, створених у спеціальних цілях на кшталт спеціальних округів у США), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695) [10].

Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5000 жителів – 9 функцій; 5000-20000 жителів – 13 функцій; 20000 і більше – 18 функцій; 50000 і більше – 20 функцій. Серед них:

- попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд;
- громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5000 чоловік;
- соціальні послуги, якщо жителів більше 20000 чоловік;
- громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50000 чоловік [10].

Конституція Іспанії (1978 р.) передбачає можливість надання активного і пасивного виборчого права на муніципальних виборах іноземцям на підставі закону чи договору на засадах взаємності [8]. Тотожна юридична норма закріплена й у Конституції Королівства Нідерланди (1983 р.) [9]. Наявність таких положень у текстах європейських конституцій свідчить про значний ступінь довіри з боку тамтешніх держав до всіх постійних мешканців відповідної території незалежно від громадянства.

Таким чином, європейська практика реформування й розвитку місцевого самоврядування свідчить про відсутність організаційної уніфікації, а основним змістом поступу місцевого самоврядування є наділення його все більшими правами.

Література:

1. *Васильєва О.* Від Європейської хартії місцевого самоврядування до вдосконалення діяльності органів місцевої влади / О. Васильєва // *Управління сучасним містом. Теорія і методологія управління.* – 2007. – № 1–12. – С. 118–120.
2. *Ворона П. В.* Досвід формування та роботи місцевої влади Бельгії (уроки для України) / П. В. Ворона // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010>.
3. *Гоцуєнко Н.* Самоврядування: шведський досвід і українські реалії / Н. Гоцуєнко // *Дзеркало тижня.* – 2003. – 9 – 15 серпня.
4. *Грицяк І.* Принципи права Європейського Союзу і концепція адміністративної реформи в Україні / І. Грицяк // *Зб. наук. пр. НАДУ.* – К. : НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 25–34.
5. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.* – К. : Юмана, 1998. – 30 с.
6. *Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади ; за заг. ред. П. В. Ворони.* – Полтава : ПолтНТУ, 2009 – 288 с.
7. *Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года (консолидированный текст).* – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/>.
8. *Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза ; под общ. ред. Л. А. Окунькова.* – М. : Норма-Инфра, 1999. – 816 с.
9. *Конституция королевства Нидерланды // Конституции государств Европейского Союза ; под общ. ред. Л. А. Окунькова.* – М. : Норма-Инфра, 1999. – 816 с.
10. *Міське самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації.* – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/index.php?option>.
11. *Міське самоврядування в Німеччині.* – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
12. *Міське самоврядування у Швеції.* – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/data/>.
13. *Реформи для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адмін.-терит. реформи в Україні / за ред. А. Москалюк.* – К. : Поліграф. центр “Геопрінт”, 2005. – 316 с.
14. *Чернецький Ю. О.* Про деякі ключові поняття науки державного управління / Ю. О. Чернецький // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. – 2003. – № 3. – С. 9–13.
15. *Jones M. Local governments / M. Jones // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz.* – Boulder : Westview, 1998. – Vol. 3. – P. 1295–1300.

Надійшла до редколегії 21.09.2010 р.