

*О.В. Стогова, канд. політ. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНИХ РОЗМІРІВ ТА ФУНКЦІЙ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена проблематиці місцевого самоврядування. Автор розглядає підходи до визначення оптимальних розмірів територіальних громад у європейських державах. Аналізуються функції органів місцевого управління та самоуправління.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеве управління, територіальна громада, муніципальна одиниця.

Постановка проблеми. Проблеми місцевого самоуправління мають кілька аспектів, але для України найактуальнішими, на наш погляд, є наступні: визначення розмірів муніципальних одиниць (як у плані території, так і з погляду чисельності населення) і проблема розподілу функцій між різними одиницями місцевого управління, а також між ними і центральним урядом. У цьому контексті цікавим є ознайомлення з європейським досвідом вирішення поставленої проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У західній науці проблемами місцевого управління займалися Г. Балдерсхайм, М. Голдсміт, Ст. Хоффман, С. Хантінгтон, Л.Дж. Шарп, У.Х. Уїквор, Л. Фелдмен, О. Оффердал [2]. Аналізу підходів до формування муніципальних одиниць в Європі присвячені праці російських вчених: Ю.С. Васютіна [5], Н.А. Ємельянова [5; 7], Г.І. Грибанової [6], В.В. Єремяна [8]. Українські дослідники І. Бутко [4], Н.Н. Ермошенко [3], О.О. Яцунська [9] приділили свою увагу дослідженню проблеми створення базового та проміжного рівня місцевого самоуправління та розподілу функцій між ними.

Невирішені раніше частини проблеми. За наявності значного теоретичного доробку з указаної проблематики та емпіричних матеріалів з реформування місцевого самоврядування в Європі протягом II пол. XX ст. невирішеними залишаються: проблема визначення оптимальних розмірів територіальних громад як базового рівня місцевого самоврядування; відсутність чітких критеріїв необхідності створення проміжного рівня місцевого самоврядування і, як наслідок, невизначеність розподілу функцій між органами самоврядування різних рівнів.

Метою статті є аналіз світового, переважно європейського досвіду визначення оптимальних розмірів муніципальних одиниць та розподілу функцій між рівнями самоврядування.

Виклад основного матеріалу. М. Голдсміт і Г. Балдерсхайм виділили три моделі місцевого управління:

1. Північноамериканська модель, за якою сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність.

2. Південноєвропейська модель (характерна для Франції, Італії), за такої моделі існує висока участь у місцевих виборах, а місцеві інтереси впливають на політику на національному рівні.

3. Північноєвропейська, або скандинавська модель. Муніципалітети активні і несуть відповідальність за значну кількість задач. Можуть використовуватися як органи надання різних послуг населенню і тим сприяти реалізації державних цілей [2, с.156].

Розглянемо детальніше запропоновані моделі місцевого управління.

Для аналізу *першої моделі* скористаємося системою місцевого управління у Сполучених штатах. Конституція США явно визначає лише національний уряд і уряди штатів. Однак федеральна система включає в себе і місцеві органи управління, їхня чисельність перевищує 82 тисячі. Функції держави, урядів штатів і органів управління міст чи округів часто перетинаються. Основними структурами місцевих органів управління є муніципальні – правління міст і адміністративних округів. Крім того, більшість американців живуть у шкільних округах, відповідальних за управління початковою та середньою освітою. У доповнення можуть існувати один чи кілька особих районів чи органів управління, створених для спеціальних функцій, часто у тих випадках, коли дані функції мають виконуватися без урахування кордонів юрисдикції окремих

округів. Прикладом можуть служити Портове управління Нью-Йорка чи оздоровчий район Чикаго.

Місцеві органи управління створюються урядом штату у відповідності з його конституцією, тому їхня структура, повноваження, відповідальність суттєво відрізняються в окремих штатах. 40 штатів створили власні форми місцевих кодексів, що дають їм право втілювати в життя закони в адміністративних округах [1, с.137]. Надаючи місцевим урядам можливість самоуправління, місцеві кодекси надають містам більшу свободу дій. Окружні органи управління мають незначну законодавчу владу, або є адміністративними органами, які виконують специфічні функції у відповідності із законами штатів. Національний уряд залишає вирішення багатьох питань у компетенції місцевих влад, які є ближчими до громадян. Але фрагментарність повноважень, функцій і відповідальності влад різних рівнів призводить до ускладненості врядування. Таке врядування менш зрозуміле громадянам, відсоток участі у місцевих виборах невисокий [5, с.78].

Прикладом *другої моделі* система місцевого управління, що склалася у Франції, яка має три рівні адміністративно-територіального поділу: комуна, департамент, регіон [4, с. 58]. До складу департаментів входять кантони і райони, але вони не мають статусу юридичної особи, не виконують функцій самоуправління, а є суто адміністративними одиницями. З 1982 року триває реформа органів місцевого самоврядування з метою розширення ступеня місцевої автономії. Комуна є базовою одиницею місцевого самоврядування. Нараховується 37 тисяч комун, причому у 75 % комун населення складає менше 2 тисяч осіб, а в 10 % – населення менше 100 осіб. Комуна має власну муніципальну раду (дорадчий орган) і мера (орган виконавчої влади). Займається забезпеченням початкових шкіл, містобудівництвом, соціальною допомогою і організацією громадського транспорту на території комуни. Другим рівнем управління на місцях є департамент, у Франції їх 100 (96 у метрополії і 4 – в заморських територіях) [1, с. 252]. Очолює виконавчу владу у департаменті голова генеральної ради. Закони 1982 року про децентралізацію звільнили генеральну раду та її голову від опіки з боку префекта. Компетенції департаменту: утримання закладів вищої освіти, обслуговування доріг, розподіл соціальної допомоги і турбота про престарілих. Третій рівень – регіон – був створений 1961 року для забезпечення управління на регіональному рівні як повноправний територіальний колектив. Після реформи 1982 року його автономія була значно розширена. У Франції існує 26 регіонів (22 у метрополії і 4 – у заморських територіях). Представницьким органом є регіональна рада, яка обирається загальним прямим голосуванням на 6 років. Регіональна рада у свою чергу обирає зі свого складу голову, який очолює виконавчу владу у регіоні. Таким чином, наприкінці ХХ ст. у Франції посилилася децентралізація і розширилася автономія територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів).

Для порівняння розглянемо систему місцевого управління, яка склалася у сусідній державі, але з федеративною формою державного устрою – Німеччині. Важливим елементом управління на місцях у ФРН є комунальне самоуправління – це територіальні корпорації, представлені комунами і союзами комун [1, с. 298]. За законом і на практиці комуни, їх об'єднання і управлінські структури вирішують важливі питання забезпечення життя громадян. Основний закон надає містам і комунам право розпоряджатися своїми власними справами. У ньому не визначений конкретний перелік функцій місцевої влади, але вони перераховані у конституціях і законах земель. Вищі рівні влади можуть делегувати виконання своїх функцій нижчим рівням [6, с. 114]. Місцева влада відповідальна за містобудівництво, утримання і ремонт шкіл, театрів, музеїв, спортивних споруд, електропостачання, подачу води і газу, стан каналізації, місцевих доріг, надає також і соціальну допомогу. За законом ФРН населення ділиться на членів громад і жителів (до яких належать іноземці), що проживають на території комун. З 82 млн. населення Німеччини 7,3 млн. (8,9 %) – це іноземці. Органи державної влади здійснюють контроль за діяльністю комун і їх союзів через перевірку законності, відповідності рішень комун правовим нормам і виконання ними своїх задач по відношенню до членів.

Можна виділити чотири види організації самоуправління в Німеччині:

- 1) південногерманський (Баден-Вюртемберг, Баварія), за яким бургомістр обирається населенням шляхом загального голосування;
- 2) північногерманський (Нижня Саксонія, Рейн-Вестфалія, Шлезвіг-Гольштейн), за яким бургомістр обирається представниками місцевої влади зі свого складу;
- 3) магістратський (Гессен, Шлезвіг-Гольштейн для міст, Бремен, Рейнланд-Пфальц лише для двох міст), в основі – колегіальне керівництво, яке здійснюється бургомістром та його замісниками;

4) бургомістерський, або рейнський (Рейнланд-Пфальц для адміністративних районів і малих міст, Саар), бургомістр обирається місцевою владою, керує виконавчими органами, але не має права голосу у місцевих радах [3, с. 20].

Як приклад *третьої моделі* місцевого управління розглянемо місцеве самоуправління у скандинавських країнах. У Швеції, Данії, Норвегії і Фінляндії структури місцевого самоврядування виникли на базі управління справами церковних громад. Тому церковний адміністративний поділ на приходи і було використано як основу для створення одиниць місцевого самоврядування. У Норвегії місцеве самоврядування було введено 1837 року, у Данії закони, що регулювали місцеве самоврядування у міських муніципалітетах, з'явилися 1837 року, а з сільського самоврядування – 1849 року. У Швеції перші закони про місцеве самоуправління з'явилися 1862 року, а у Фінляндії – у період з 1865 по 1873 рік. Конституції всіх країн, крім Норвегії, мають положення про місцеве самоуправління [2, с. 155].

За О. Оффердалом, який досліджував скандинавське самоуправління, типологія одиниць місцевого управління може здійснюватися за двома критеріями: представництва і виду функцій [2, с. 156]. Під представництвом він розуміє ступінь автономності територіальних одиниць і міру участі місцевих жителів у справах громади. Так, для високого рівня представництва характерна значна автономія від центру і врядування місцевих жителів або їхніх представників. Під функціями розуміють основні задачі місцевих органів. Муніципалітети можуть відповідати за широке коло питань, або виконувати одну конкретну задачу (шкільна освіта наприклад). Класифікація, заснована на цих двох критеріях, дозволяє нам виділити чотири типи органів місцевого управління: 1) загального призначення і з високим рівнем представництва (власне органи місцевого самоврядування), 2) цільового призначення і з високим рівнем представництва (США, сучасна Великобританія), ці два типи можна визначити як політичну децентралізацію; 3) загальне призначення і низький рівень представництва (префектури), 4) цільове призначення і низький рівень представництва (це периферійні органи центрального управління), цей тип визначається як адміністративна децентралізація.

Органи місцевого управління скандинавських країн є загального призначення і з високим рівнем представництва, тобто є органами самоуправління. Поряд з ними існують і периферійні відділення органів центральної влади. Але простежується чітка тенденція передачі якомога більше функцій муніципальним органам загального призначення. Внаслідок цього кількість муніципалітетів через їх укрупнення з 1950 року по 1990 рік скоротилася у Данії з 1388 до 275, у Фінляндії – з 547 до 455, у Норвегії – з 744 до 448, у Швеції – з 2498 до 284. Середня кількість муніципалітетів на 1994 рік виглядає так: Данія – 19000, Фінляндія – 11000, Норвегія – 9000, Швеція – 30000 осіб [2, с. 159].

З аналізу системи місцевого управління в США, Франції, Німеччині, скандинавських країнах можна зробити висновок, що місцеві органи влади можуть лише адмініструвати і проводити в життя політичний курс, сформований центральним урядом (як у Франції до реформ 1982 р.). У цьому випадку розподіл влади буде процесуальним. Місцеві органи можуть і виконувати чітко визначені функції, займатися соціальним обслуговуванням населення і початковою освітою, тоді як всі інші функції бере на себе центральна влада (Швеція, Данія, Норвегія). За таких обставин ми маємо справу з функціональним розподілом влади. Найчастіше, у реальних відносинах між регіонами та центром поєднуються різні способи визначення сфери компетенції місцевих одиниць управління.

При визначенні співвідношення між територією і функціями, реалізацію яких вона забезпечує, слід використовувати наступний підхід: сукупність громадян, які отримують користь від виконання місцевими органами своїх функцій, включає всіх тих, хто за це платить. Така фінансова еквівалентність гарантуватиме, що місцеве врядування буде надавати не більше і не менше послуг, ніж цього дійсно потребують члени місцевого співтовариства.

Перший тип органів місцевого управління (власне місцеве самоуправління) заснований на універсальних одиницях з відносно високим ступенем автономності від центрального уряду і керується обраними на місцевому рівні представниками громадян. Остання характеристика і перетворює цю організацію на політичну, а не адміністративну. Якщо прибрати з місцевого самоуправління виборного представника, то залишиться адміністративна організація на зразок периферійних відділень центральних урядових установ.

Можна виділити кілька причин, через які місцевому самоуправлінню надається перевага перед іншими формами організації управління на місцевому рівні [7; 8]. По-перше, місцеве самоуправління надає певну свободу суспільству – як окремим індивідам, так і групам. По-друге,

створює найкращі умови для рівної участі громадян в управлінні. По-третє, місцеве самоврядування більш ефективно, оскільки забезпечує найвищий ступінь відповідності між реальними потребами і політикою, що проводиться. Але слід звернути увагу ще на один аргумент, що використовується для пояснення ефективності самоврядування порівняно з іншими формами управління на місцях: воно створює більш сприятливі, ніж інші типи організації, умови для координації інтересів в середині місцевого співтовариства.

Місьцеве самоуправління часто сприймають як структуру поза політикою, що існує або для забезпечення потреб громадян, що проживають в межах певної спільноти, або для виконання вимог центрального уряду. Аналогічні уявлення походять із використання понять “місьцеве управління” і “місьцева адміністрація” як синонімів. Але вони такими не є: адміністрація, принаймні теоретично, знаходиться поза сферою політики, тоді як управління – політичне і засноване на різноманітні інтересів [9, с. 40]. Участь громадян у місцевій політиці є важливою не лише тому, що підвищується ймовірність вироблення оптимального політичного курсу, але й тому, що це – ключовий механізм формування підтримки політичної системи. Політика має не лише інституційний, а й символічний бік. Через участь у політиці громадяни реалізуються як повноцінні особистості і формують у себе лояльність по відношенню до політичної системи, членами якої вони є. Таким чином, участь у вирішенні конфліктів сама по собі створює консенсус, необхідний для стабільності політичної системи.

Якщо як одиниці місцевого самоврядування будуть обрані невеликі гомогенні утворення, то для практичного вирішення проблем, спільних для двох і більшого числа таких одиниць, може бути створена особлива організація. Вона має бути проміжною одиницею універсального типу. Існує певний зв'язок між кількістю рівнів у системі місцевого управління і розмірами одиниць, що її утворюють. Як вказує Л.Дж. Шарп, у європейських країнах простежується тенденція до створення проміжних рівнів управління [2, с. 157]. Найбільш помітно вона проявляється у країнах, подібних Франції і Італії, де муніципальні одиниці відносно невеликі з погляду їхніх розмірів та кола діяльності. У Великобританії, де чисельність населення окремих муніципалітетів складає у середньому більш ніж 100 тисяч осіб, роль проміжного рівня управління менш значуща. У північних країнах, муніципалітети яких є найкрупнішими в Європі, ситуація неоднакова. У Данії, Норвегії і Швеції існує проміжний рівень місцевого управління, у Фінляндії – ні. Замість цього там склалася розвинена система міжмуніципального співробітництва, переважно з конкретних проблем, тобто спеціалізованого типу. Цікаво, що у Норвегії і Швеції обговорюються пропозиції з ліквідації проміжного рівня управління, а у Фінляндії обрали багатозльову співпрацю між муніципалітетами і намагаються створити структури проміжного рівня. В усіх скандинавських країнах організації проміжного рівня займаються у першу чергу питаннями, пов'язаними з охороною здоров'я і лікарнями.

Висновки і перспективи подальших розробок. Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки: у науці не існує єдиних підходів до вирішення поставленої проблеми, система місцевого управління прямо пов'язана з формою держави і визначається історичними, географічними, економічними і соціокультурними чинниками, а значить є унікальною у кожного народу. Але можна виділити ряд загальних закономірностей щодо визначення оптимальних розмірів муніципальних одиниць та розподілу функцій між рівнями самоврядування: невеликі самоврядні одиниці потребують створення проміжного рівня самоврядування, який братиме на себе здійснення функцій, які не можуть реалізовуватися слабкими громадами. Альтернативою створенню проміжного рівня самоврядування універсального типу може бути формування міжмуніципальних структур спеціального призначення. Тому основним напрямком наступних досліджень у цій сфері має стати аналіз форм місцевого управління, які є оптимальними для України.

Список літератури

1. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.
2. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2. – С. 155–167.
3. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом / Н. Н. Ермошенко. – К., 1992. – 56 с.
4. Бутко І. Децентралізація по-французьки / І. Бутко // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 1–2 (6–7). – С. 58–66.
5. Васютин Ю. С. Местное самоуправление в зарубежных странах / Ю. С. Васютин, Н. А. Емельянов. – М.–Тула : Гриф, 1998. – 153 с.
6. Грибанова Г. И. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социологических аспектов / Грибанова Г. И. – СПб. : Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 1998. – 206с.

7. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт / Емельянов Н. А. – Тула : ГМРИН “Левша”, 1996. – 111 с.
8. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие / под ред. В.В. Еремяна. – М. : Академический Проект; Фонд “Мир”. – 752 с.
9. Яцунська О. О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. О. Яцунська // Віче. – 2000. – № 7. – С. 39–49.

Summary

The article is dedicated to the problems of the the self-government. The author describes the determinations of the optimum dimensions of the territorial communities. The functions of the local government and the self-government are analysed.

Отримано 26.01.2010

Стогова, О.В. Визначення оптимальних розмірів та функцій муніципальних одиниць: європейський досвід / О.В. Стогова // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2010. - № 1 (3). - С. 26-31.