

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ

Стогова Ольга Владимировна,
к.полит.н., доцент
Сумской государственной университет
г. Сумы, Украина
o.stohova@uabs.sumdu.edu.ua

Введение./Introduction. Реформа децентрализации в Украине обнаружила острую проблему формирования эффективных самостоятельных территориальных общин, прежде всего определение их оптимальных размеров. В этом контексте важно изучить опыт европейских стран, которые ранее проводили реформирование муниципальных единиц. При наличии теоретических разработок по указанной проблеме в Европе II пол. XX в. не решенной остается проблема критериев определения самостоятельных муниципальных единиц.

Цель работы./Aim. Целью нашего исследования является изучение европейского опыта создания эффективных муниципальных единиц с оптимальными характеристиками и анализ возможности его имплементации в Украине.

Материалы и методы./Materials and methods. В европейской науке проблематикой определения самостоятельности муниципальных единиц занимались Г. Балдерсхайм, М. Голдсмит, Ст. Хоффман, С. Хантингтон, Л. Дж. Шарп, У. Х. Уиквор, Л. Фелдмен, О. Оффердал. Анализ теоретических подходов к формированию муниципальных единиц в европейских странах производился и российскими учеными: Ю. Васютин [5], Н. Емельянов [5; 7], Г. Грибанова [6], В. Еремян [8]. Украинские исследователи проблем местного самоуправления И. Бутко [4], Н. Ермошенко [3], Е. Яцунская [9] изучали опыт создание единиц базового уровня в Европе.

Результаты и обсуждение./Results and discussion. М. Голдсмит и Г. Балдерсхайм [2, с.156] выделили три модели местного самоуправления:

1. североамериканская модель, соответственно которой сфера деятельности местных органов управления достаточно узкая;
2. южноевропейская модель (характерна для Франции и Италии), которая обеспечивает активное участие в местных выборах, а местные интересы влияют на национальную политику;
3. североевропейская модель (скандинавская), при которой органы местного самоуправления ответственны за выполнение значительного количества функций.

Первая модель муниципальных единиц реализована в США. Федеральная система включает в себя местные органы управления, их количество превышает 82 тысячи. Функции государства, правительств штатов и органов управления городов и округов часто пересекаются. Большинство американцев живут в школьных округах, функцией которых является управление начальным и средним образованием. В дополнение могут создаваться особые районы и органы управления для реализации специальных функций. Местные органы управления создаются правительством штата соответственно его конституции, поэтому их структура, полномочия в разных штатах существенно отличаются. Фрагментарность полномочий и функций местных органов власти усложняет управление территориями и активность граждан на местных выборах традиционно невысокая [5, с.78].

Вторая модель местного самоуправления может быть проанализирована на примере Франции, где существует три уровня административно-территориального деления: коммуна, департамент и регион[4, с.58]. При этом в состав департамента входят кантоны и районы, которые не имеют статуса юридических лиц, не выполняют функций местного самоуправления, а являются административными единицами. Коммуны избирают муниципальные советы и мэров, обеспечивают деятельность начальных школ, социальную помощь населению, организацию общественного транспорта. Вторым уровнем управления является департамент, где исполнительную власть возглавляет глава генерального совета, который с 1982 года освобожден от опеки

префекта[1, с.252]. Третий уровень – регион – был создан в 1961 году, с 1982 года его компетенции значительно расширены. Представительским органом является региональный совет, который избирается всеобщим прямым голосованием на 6 лет, совет из своего состава избирает главу, который возглавляет исполнительную власть в регионе. Анализируя изменения в системе административно-территориального деления и организации власти на местах, можно сделать вывод об усилении тенденций децентрализации и расширении автономии территориальных образований.

Для сравнения рассмотрим систему местного самоуправления в соседней ФРГ. Местное самоуправление представлено коммунами и союзами коммун [1, с.298]. Основным законом не определено конкретный перечень функций местных органов власти, они регулируются конституциями и законами земель [6, с.114]. Как правило, местные органы власти ответственны за содержание школ, театров, музеев, спортивных сооружений, коммунальные услуги, состояние дорог и социальную помощь. Органы государственной власти контролируют деятельность коммун путем проверки законности, соответствия решений коммун правовым нормам.

Ввиду неоднородности системы местного управления в Германии можно выделить четыре вида организации самоуправления:

- 1) южнонемецкий (Баден-Вюртемберг, Бавария), при котором бургомистр избирается населением путем всеобщего голосования;
- 2) северонемецкий (Нижняя Саксония, Рейн-Вестфалия, Шлезвиг – Гольштейн), бургомистр избирается местным советом из своего состава;
- 3) магистратский (Гессен, Шлезвиг – Гольштейн для городов, Бремен, Рейнланд-Пфальц для двух городов), в основе – коллегиальное руководство, которое реализуется бургомистром и его заместителями;
- 4) бургомистерский, или рейнский (Рейнланд-Пфальц для административных районов и малых городов, Саар), бургомистр избирается местным советом, руководит исполнительными органами, но сам не имеет права голоса в местном совете [3, с.20].

Базовые структуры местного самоуправления модели третьего типа возникли в скандинавских странах для управления делами церковных общин. Поэтому церковное административное деление на приходы и было использовано для создания единиц местного самоуправления. Конституции всех стран, кроме Норвегии содержат норму о местном самоуправлении [2, с.155].

О. Оффердал, исследуя скандинавское самоуправление, типологизировал единицы местного управления за двумя критериями: представительства и вида функций [2, с.156]. Под представительством понимается степень автономности территориальных единиц и участия местных жителей в делах общины. Под функциями подразумеваются основные задачи местных органов. Муниципалитеты могут нести ответственность за широкий спектр вопросов или выполнять одну конкретную задачу (школьное образование на пример). Классификация Оффердала позволяет выделить четыре типа органов местного самоуправления: 1) общего назначения с высоким уровнем представительства, 2) целевого назначения с высоким уровнем представительства (США, Великобритания), эти типы можно определить как политическую децентрализацию; 3) общего назначения с низким уровнем представительства (префектуры), 4) целевое назначение и низкий уровень представительства (периферийные органы центрального управления), этот тип определяется как административная децентрализация.

В Скандинавии прослеживается четкая тенденция передачи функций муниципальным органам общего назначения. В результате укрупнения количество муниципалитетов с 1950 по 1990 год сократилось в Дании с 1388 до 275, Финляндии – с 547 до 455, Норвегии - с 744 до 448, Швеції - с 2498 до 284 [2, с.159].

При определении соотношения между территорией и функциями, реализацию которых она обеспечивает, следует основываться на таком подходе: совокупность граждан, которые получают пользу от исполнения местными органами своих функций включает всех, кто за них платит. Такая

финансовая эквивалентность гарантирует, что местное управление будет осуществлять не больше и не меньше услуг, чем в этом нуждаются члены местного сообщества.

Первый тип органов местного управления (собственно местное самоуправление) основан на универсальных единицах с высокой степенью автономности от центрального правительства и управляется избранными на местном уровне представителями граждан. Эта характеристика превращает такую организацию в политическую, а не административную. Если убрать из местного самоуправления избранного представителя, то остается административная организация по типу местных отделений центральных правительственных учреждений.

Если в качестве единиц местного самоуправления используются небольшие гомогенные образования, то для решения проблем, общих для двух и более таких единиц, могут создаваться особые структуры. Они становятся промежуточной единицей универсального типа. Существует прямая связь между количеством уровней в системе местного управления и размерами единиц, что создаются. По мнению Л.Дж. Шарпа [2, с.157], в европейских странах существует тенденция создания промежуточных уровней управления. Особенно эта тенденция прослеживается в странах, в которых муниципальные единицы невелики по размерам и полномочиям. Там, где размеры муниципалитетов значительны, роль промежуточного уровня ниже (Великобритания). В странах с наибольшими по размерам муниципалитетах распространена система межмуниципального сотрудничества в разных формах, как правило специализированного типа.

Выводы./Conclusions. Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы: не существует единого подхода к решению поставленной проблемы, поскольку система местного управления прямо связана с формой государства, типом политической системы, историческими, экономическими и социально-культурными традициями. Но можно выделить ряд закономерностей, характерных для формирования муниципальных единиц:

небольшие самоуправляющиеся образования предусматривают создание промежуточного уровня самоуправления, на который возлагается выполнение тех функций, реализация которых невозможна маленькими единицами. При этом существует широкая практика создания альтернативных промежуточному уровню самоуправления межмуниципальных структур специального назначения, создаваемых для выполнения конкретной функции или нескольких функций. Эта практика заслуживает на максимальную реализацию в Украине.

Список литературы

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. Полис, 1999, №2, С.155 – 167.
3. Ермошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. К., 1992, 56с.
4. Бутко І. Децентралізація по-французькі. Місцеве та регіональне самоврядування України, 1994., № 1-2 (6-7), С.58-66.
5. Васютин Ю.С. Местное самоуправление в зарубежных странах. М.-Тула: Гриф, 1998, 153с.
6. Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 1998, 206с.
7. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула: ГМРИН «Левша», 1996, 111с.
8. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно – правовой анализ): Учебное пособие / Под ред. В.В. Еремяна. М.: Академический Проект; Фонд «Мир», 752с.
9. Яцунська О.О. Місцеве самоврядування. Історико – правові аспекти світового та українського досвіду. Віче, 2000, №7, С.39-49.