

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РОБОТИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

За загальної редакції П.В. Ворони

Полтава 2009

УДК 352.07
ББК 67.300.66
3 35

**За сприяння та участі
Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України**

Рекомендовано до видання рішенням Вчених рад Полтавського Національного технічного університету імені Юрія Кондратюка (протокол № 9 від 5 березня 2009 р.) та Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, (протокол №8/139 від 15 вересня 2009 р.).

Автори: к. держ. упр. Ворона П.В (вступ, 1.1, 2.1, 2.2, 2.5, 2.6, 2.8), к.ю.н. Пухтинський М.О. (3.2, висновки), к. іст. н. Власенко О.В. (1.4), к. іст. н. Лахижа М.І (2.3, 2.4), Лопатинський В.А.(1.3), к. політ. н. Панченко Т.В. (3.1, 3.4), Паутова С.О. (1.3), к. держ. упр. Писаренко В.П (3.3), Головко В.А (1.1, 2.8), Касян С.В.(2.9), Обушний О.О (2.2), Паутова Т.О. (3.4), Стрілець Ю.П (1.2, 2.7), Черчатий О.І (2.3).

3-35. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. — 280с.

Рецензенти: д-р е. н., проф., ректор Полтавського Національного технічного університету імені Юрія Кондратюка **В.О. Онищенко**; д-р е. н., проф., перший заступник директора ХарПІ Національної академії державного управління при Президентові України **О.Ю. Амосов**; д-р держ. упр., доц., завідувач кафедри політології та філософії ХарПІ Національної академії державного управління при Президентові України Б. **В.М. Дзюнзюк**; д-р держ. упр., проф., завідувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ Національної академії державного управління при Президентові України **Ю.О. Куц**.

У монографії розглянуто теоретичні та прикладні аспекти організації роботи місцевого управління як складової частини публічної влади. На прикладі дев'яти країн розглянуто особливості зарубіжного досвіду функціонування місцевої влади та місцевого самоврядування. На основі дослідження запропоновано основні напрямки впровадження нових ефективних форм місцевого управління та механізми підвищення ефективності роботи для вітчизняної моделі місцевої влади.

Для науковців, аспірантів, викладачів, що займаються проблемами державного управління та місцевого самоврядування, керівників і працівників органів державної і місцевої влади, керівників установ, а також усіх, хто цікавиться проблемами розвитку міст.

Бібліогр.: 200 назв. Табл. 8. Іл. 22.
УДК 352.07
ББК 67.300.66
3 35

ЗМІСТ

| | |
|------------------------|----------|
| Передмова | 5 |
|------------------------|----------|

| | |
|---|----------|
| Розділ І. Ефективне місцеве управління, як детермінанта ефективності розвитку регіонів | 7 |
| 1.1. Місцева влада в системі публічного управління: спроможність місцевого самоврядування в Україні | 7 |
| 1.2. Правовий супровід місцевого управління — організаційно-правове регулювання діяльності місцевої влади | 13 |
| 1.3. Європейський досвід формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування | 21 |
| 1.4. Особливості історичного формування вітчизняних та зарубіжних моделей муніципального управління | 30 |
| Література до розділу І..... | 39 |

| | |
|--|-----------|
| Розділ ІІ. Територіальна організація влади та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах | 42 |
| 2.1. Організація місцевої влади у республіці Франція: досвід децентралізації та французька комуна | 42 |
| 2.2. Організація місцевої влади в Російській Федерації: федералізм чи централізація? | 63 |
| 2.3. Організація місцевої влади в Польщі після проведення адміністративно-територіальної реформи | 99 |
| 2.4. Територіальне самоврядування в республіці Болгарія | 115 |
| 2.5. Національні риси організації місцевої влади в Ізраїлі — досвід кібуців | 124 |
| 2.6. Організації місцевої влади у Федеративній Республіці Німеччина | 135 |

| | |
|---|------------|
| 2.7. Територіальна організація та система місцевої влади Великобританії | 144 |
| 2.8. Японський досвід децентралізованої системи місцевої влади | 170 |
| 2.9. Канадська модель організації місцевої влади | 175 |
| Література до розділу II | 192 |
| Розділ III. Особливості зарубіжних моделей організації місцевої влади | 203 |
| 3.1. Вибори до місцевих органів влади як форма демократії та механізм їх формування | 203 |
| 3.2. Загальні риси та особливості в організації проведення місцевих виборів у країнах ЄС | 213 |
| 3.3. Державний контроль в органах виконавчої влади: зарубіжний досвід | 234 |
| 3.4. Громадський контроль за роботою місце- вого врядування за кордоном | 256 |
| Література до розділу III..... | 270 |
| Висновки | 275 |
| Відомості про авторський колектив | 277 |

ПЕРЕДМОВА

Від проголошення незалежності нашої держави і до цього часу Україна перебуває в перманентному стані пошуку власної моделі організації місцевої влади, яка була б досить ефективною і в той же час успадковувала найкращі історичні риси місцевої влади минулих епох та виникла як наступниця державницьких традицій. Пошук проходить в умовах протидії як місцевого чиновництва, яке часто не бажає нічого змінювати, так і центральної влади, яка не хоче і не готова передавати повноваження на місця. Найбільш послідовними у питанні реформування місцевої влади і системи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є представники органів місцевого самоврядування та їх громадських об'єднань й асоціацій, бо бачать, що в час політичної й економічної кризи гостро постає проблема проведення кризового менеджменту: як за умов економічного спаду, при максимально обмежених ресурсах створити максимально комфортні умови для життя наших громадян.

Місцева влада кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів і має давні демократичні традиції. Сама ідея місцевого самоврядування, передбачаючи децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування, суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, що за своєю природою була державою централізованою. Тому і сьогодні ми ще пожинаємо стереотипи відносин «центр — громади», що склалися ще за радянської доби. Згідно з конституціями радянського періоду вся влада в Україні, як у центрі, так і на місцях, здійснювалася єдиною системою Рад — органів державної влади. А нині система місцевих рад у значній мірі перетворилась на додаток до місцевих державних адміністрацій на рівні районів та областей.

Тому часто виникають питання: що робити і як робити для поліпшення якості місцевого управління? Як досягти в країні політики пріоритету інтересів місцевих громад, а не чиновництва? Дана монографія саме й покликана ознайомити наукову та управлінську громадськість з особливостями функціонування місцевої влади як у країнах усталеної демократії, так і в тих, які порівняно недавно припинили соціалістичне будівництво, що дає можливість пропонувати інші шляхи і механізми поліпшення роботи як місцевої влади, так і системи вертикалі виконавчої влади загалом. Монографія в черговий раз переконує, що розвиток місцевої демократії — це той єдиний рецепт, який дасть змогу суспільству вилікуватися від управлінської неспроможності щодо місцевого розвитку. А наявність у країні розвиненої місцевої демократії — обов'язкова фундаментальна засада існування демократії, забезпечення прав і свобод її громадян.

Сподіваємося, що матеріали дослідження та практичні рекомендації монографії стануть в нагоді при підготовці та проведенні в країні як реформ місцевого самоврядування, так і всієї системи влади, про що дуже давно говорять політики і чиновники, але роблять зовсім мало — бо пошуки оптимальної моделі організації публічної влади тривають дотепер. Щиро впевнені в тім, що знання зарубіжного досвіду переконає управлінську еліту в необхідності проведення реформ місцевого та регіонального управління.

Висловлюю щирі вдячність усім науковцям і практикам, що активно працювали при підготовці цього видання, особливо Фонду підтримки місцевого самоврядування, Полтавському Національному технічному університету імені Юрія Кондратюка, Харківському регіональному інституту державного управління при Президенті України, а також тим авторам, напрацювання яких були використані при вивченні зарубіжного досвіду.

*П. Ворона, к. держ. упр.,
заступник голови Полтавської обласної ради*

РОЗДІЛ І. ЕФЕКТИВНЕ МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

1.1. МІСЦЕВА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, що відрізняється від державної влади і від влади об'єднань громадян, які реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Аналіз природи місцевого самоврядування підтверджує, що в ньому одночасно поєднуються суспільний і державний аспекти. Варто зазначити, що місцеве самоврядування як найбільш демократична й раціональна модель місцевої влади є одним з важливих принципів правової демократичної держави, а також необхідною умовою становлення громадянського суспільства відповідно до сучасних стандартів економічно й соціально розвинутих країн світу. Тому вирішення більшості соціально-економічних проблем, пов'язаних з підвищенням життєвого рівня населення в Україні, реалізацією прав і свобод громадян, наповненням їх реальним змістом, можливе лише в умовах ефективно діючої структури місцевого самоврядування.

З урахуванням різноманітних поглядів учених і особливостей регулювання інституту місцевого самоврядування нормами права, місцеве самоврядування можна визначити як гарантоване державою право й реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через певну сукупність форм (видів) територіальної самоорганізації та діяльності громадян у межах чинного законодавства, матеріально-фінансової бази та під свою

відповідальність в інтересах населення самостійно здійснювати та регулювати питання місцевого життя та розвитку громади. Таким чином, місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище — це самостійна форма народовладдя, і воно відрізняється від державної влади за рядом ознак [21].

По-перше, місцеве самоврядування — це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю та незалежністю), то місцеве самоврядування — це влада підзаконна, яка діє в межах та у порядку, визначених законом.

По-друге, сфера компетенції місцевого самоврядування у порівнянні з державною владою досить обмежена. Як правило, її становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження щодо вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування.

По-третє, місцеве самоврядування — це публічна влада територіального колективу, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, у той час, як державна влада — це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію [14].

Слід підкреслити, 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, самостійною складовою якої є місцеве самоврядування, і вона, на нашу думку, має недоліки, які можна вважати й особливостями його становлення:

Перша. Надмірна централізація влади призводить до:

- неповноцінності місцевого самоврядування на регіональному (область) та субрегіональному (район) територіальних рівнях — відсутність власних виконавчих органів в обласних та районних радах;

- концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій в руках органів виконавчої влади;

- місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування;

- наявності правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування; враховуючи особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування, а також існування значної кількості державних контролюючих структур, діяльність яких може бути використана (і використовується на практиці) з метою організації тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування;

- відсутності правових підстав відповідальності державної влади за розробку та реалізацію державної політики в сфері місцевого та регіонального розвитку.

Друга. Неефективна організація влади на регіональному рівні через:

- наявність двох центрів публічної влади в області та районі — обласна (районна) місцева державна адміністрація та обласна (районна) рада, що об'єктивно обумовлює виникнення конкуренції компетенції цих органів і, як наслідок, об'єктивно спричиняє виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій;

- відсутність чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- декларативний характер обласних (районних) рад, які формально надають видимість легітимності діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, фактично не впливаючи на вирішення питань соціально-економічного розвитку територій.

Третя. Нераціональна система адміністративно-територіального устрою України:

- значні диспропорції у чисельності населення однопорядкових адміністративних одиниць;

- випадки невизначеності просторових меж адміністративно-територіальних одиниць (заплутаність та алогічність територіального розмежування між адміністративно-територіальними одиницями, які не піддаються європейській класифікації), як приклад — міста Львів, Севастополь тощо;

- віддаленість населення від центрів надання основних адміністративних та громадських послуг;

- нехтування основними принципами районування території при утворенні меж адміністративно-територіальних одиниць.

Четверта. Низька ефективність функціонування інститутів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через:

- незадовільний рівень кваліфікації значної частини державних службовців і службовців місцевого самоврядування, їх правової та політичної культури, нездатність запроваджувати на практиці новітні технології менеджменту для державного та муніципального управління;

- нерозуміння державними службовцями і службовцями місцевого самоврядування свого соціально-політичного та функціонального призначення, принципової різниці у природі цих двох самостійних видів публічної служби;

- відсутність самостійної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;

- низький рівень заробітної плати державних службовців та службовців місцевого самоврядування і, як наслідок, високий рівень плинності кадрів, поширення корупції та відсутність мотивації щодо ефективної управлінської діяльності;

- значний вплив органів державної влади на прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту політичних та корпоративних інтересів.

Та все ж найсуттєвішою нині рисою органів місцевого самоврядування (міських, районних, обласних рад) є те, що їх легітимізація відбувається за безпосередньої чи опосередкованої участі територіальної громади через політичні партії, що діють у межах відповідних адміністративно-територіальних утворень і виключно через вибори. Політичні партії, за умов демократії репрезентуючи інтереси різних соціальних, політичних, фінансових груп, ще й оформлюють та обґрунтовують їх ідеологічно — у вигляді систематизованих програмних вимог по відношенню до влади та політики держави — і формують управлінську еліту органів місцевого самоврядування.

Та місцева влада, що існує сьогодні, має в собі присутність головних рис старої моделі державного управління. І тому нині лише близько 30% коштів місцевих бюджетів формується за ресурсами на місці, а решту, 70%, отримуємо згори, з вилучених із цих же бюджетів коштів. Маємо сто чотирнадцять тисяч рахунків місцевого самоврядування, а стан справ у місцевому управлінні не дає підстав для високої оцінки результативності його роботи. Більшість місцевих бюджетів є дотаційними, тобто вони формуються за рахунок фінансової допомоги держави, що ставить під сумнів фінансову автономність місцевого самоврядування.

Адміністративно-командна система ще далеко не повністю відійшла в минуле. На нашу думку, певні негаразди функціонування самоврядних структур пов'язані не лише із специфікою їх взаємовідносин із місцевими органами державної виконавчої влади, недосконалістю правової бази, що не відповідає міжнародним стандартам [21], а й з іще доволі низькою ефективністю дій самих рад та їх депутатів. Є підстави вважати, що не всі резерви вичерпано і, навіть за сучасних умов, не змінюючи існуючої моделі організації влади, депутати місцевих рад, маючи належну підготовку, могли б діяти ефективніше і з більшою користю для членів територіальних громад.

Незважаючи на те, що відновлення місцевого самоврядування в Україні триває вже майже 20 років, у його розвитку ще залишається багато проблем і невирішених питань. Тому нині є необхідним проведення адміністративної та муніципальної реформ, які мають бути спрямовані на реформування рівнів системи адміністративно-територіального устрою України, включаючи чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справи територіальних громад. Метою таких реформ повинно б стати :

- забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної, і на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування — воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, а можливе лише у виключних випадках — необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо — і виключно на підставі закону (наприклад, Чорнобильська зона);

- забезпечення формування самодостатніх територіальних громад — громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами [3, с.750-780].

В умовах політичної і економічної кризи фундаментальний інститут державності кожної країни — місцеве самоврядування набуває особливого значення і ваги, бо якраз його існування в країні свідчить про демократичний характер існуючої влади, і наскільки воно розвинене, тобто наскільки повно має вплив на місцеву політику, настільки можна судити про демократизм існуючої правлячої еліти. Самоврядування в цей період залишається найстабільнішим інститутом місцевого управління, який у змозі без зайвих політичних дебатів виконувати покладені на нього обов'язки перед громадою і нести відповідальність за свої дії, адже вирішення найбільш важливих питань повсякденного життя є його прерогативою. Але в той же час криза найповніше оголює всі його вади і недоліки повноважень, організації роботи, механізму формування та виникає ще гостріше питання щодо необхідності його реформування [20].

Реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування відкриває перспективи проведення ряду інших реформ. Пришвиджується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини. Але проведення реформ в Україні можливе лише за певних умов; на нашу думку, це: утворення стійкої парламентсько-урядової коаліції, що візьме на себе відповідальність за їх проведення і матиме на ці дії час хоча б 4 роки; необхідна воля не лише української політичної еліти в центрі до проведення реформ, а відповідне бажання до змін

у регіональних еліт, що спонукає до великої роз'яснювальної роботи; накопичення бюджетних та інші «фондових» коштів для компенсації витрат реформ, підготовки до ефективної роботи соціальних інфраструктур об'єднаних громад; наявності кадрової команди для організації та ходу проведення реформ у кожному регіоні; наявність напрацьованої бази законодавчого супроводу блоку реформ.

Реформи матимуть підтримку і успіх тоді, коли громадяни зрозуміють їх важливість і необхідність для суспільства і переконуються, що вони не завдадуть їм шкоди, а лише сприятимуть їх захищеності і добробуту. У передових країнах світу еволюція публічного управління (тобто, управління від імені спільнот різного рівня, до якого включається державне управління і місцеве самоврядування) відбувається у напрямку посилення відповідальності влади перед людьми, прагнення до підвищення якості публічних послуг [4].

Сьогодні, на тлі процесів все більшого розвитку демократії, руху до громадянського суспільства, перед владою на будь-якому рівні управління стоїть нагальне завдання — об'єктивно розглянути плідність її взаємодії з народом — замовником і споживачем послуг, заради якого і має здійснюватися влада. У іншому випадку влада, як і будь-яка система, які є стійкою лише за умов збереження здатності адаптуватися до умов, які постійно змінюються, покаже свою повну нездатність служити інтересам людей, надавати їм якісні послуги. Неминучі й динамічні зміни потреб, уподобань, запитів на якість послуг людей, і вони є не лише сигналом до зміни в роботі системи місцевої влади та її стилю, а й служать свого роду індикатором її спроможності працювати з людьми і для людей [31, с.6-7].

1.2. ПРАВОВИЙ СУПРОВІД МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ – ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Звичайно, будь-яка модель організації місцевого самоврядування чи системи місцевого самоврядування є досить умовною. Кожна країна може на конституційному і законодавчому рівні по-своєму визначати, як організуються та діятимуть органи

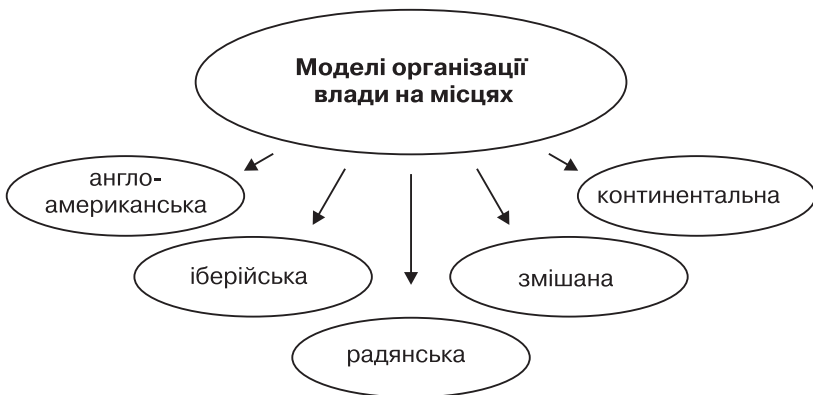
місцевого самоврядування з урахуванням адміністративно-територіального устрою, історичних, фінансових та інших умов розвитку територій і формування держави в цілому [19].

У світі сформувались і функціонують різні системи місцевого самоврядування:

— муніципальна (англосаксонська) система — виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями;

— біполярна (романо-германська) система — має багато різновидів, з-поміж яких виділяють: романський (найбільш яскраво представлений у Франції та Італії, діє також в Іспанії, Португалії, Греції), германський (функціонує в Німеччині, Австрії, Швейцарії та Бельгії), скандинавський (функціонує в Норвегії, Фінляндії, Швеції), латиноамериканський (функціонує в країнах Латинської Америки, зокрема, в Аргентині, Бразилії, Венесуелі, Мексиці, Перу [2].

Інколи вченими розглядаються не системи, а моделі організації влади на місцях (мал. 1.2.1.):



Мал. 1.2.1. Моделі організації влади на місцях

— англо-американська модель — поширена у Великобританії та США (її характерними особливостями є такі: 1) значна автономія органів місцевого самоврядування; 2) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування; 3) виборність ряду

посадових осіб місцевого самоврядування; 4) органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом — це так званий позитивний принцип правового регулювання; 5) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом — через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль) [32];

— континентальна модель — поширена у європейських країнах, наприклад, у Німеччині та Франції, у багатьох країнах Латинської Америки та франкомовних країнах Африки (її характерними особливостями є такі: 1) у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; 3) органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом — це так званий негативний принцип правового регулювання. Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні;

— змішана модель — поширена в Австрії, Російській Федерації, ФРН — характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі [29];

— іберійська модель — поширена у Бразилії, Мексиці, Португалії — дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (наприклад, ради) і відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (наприклад, мери, префекти), які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою, як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради;

— радянська модель — поширена нині у деяких країнах з комуністичним режимом: на Кубі, у КНР і КНДР. Її характерними особливостями є такі: 1) базується на запереченні розподілу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до гори; 2) всі ради є органами державної влади на своїй території; 3) рада обирає інший державний колегіальний орган — виконав-

чий комітет, який одночасно підпорядковується цій раді та виконавчому комітету вищого рівня [3].

Система правових актів, що встановлюють організацію місцевого управління, по-різному структурована в різних країнах. Найбільш істотні відмінності пов'язані з належністю національних правових систем до тієї або іншої правової сім'ї. Разом з тим, в останні десятиліття намітилася тенденція до зближення різних правових систем, зокрема — в області муніципального права. У Європі інтегруючу роль виконує Європейська хартія місцевого самоврядування, підписана більшістю європейських держав. З 1988 р. підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Ради Європи. Проте до цих пір Хартія не підписана, підписана не повністю або не ратифікована такими державами, як Франція, Бельгія, Нідерланди, Австрія, Данія. Окрім Хартії, окремі питання діяльності місцевих органів влади можуть регулюватися й іншими міжнародними правовими актами, наприклад — Європейською хартією прав людини.

Конгрес європейських регіональних і місцевих властей розробляє Європейську хартію регіонального самоврядування, яка буде потім запропонована на твердження Раді Європи і відкрита для підписання країнам, що входять до її складу.

Організація і діяльність місцевого управління регулюється конституціями, а також іншими нормативно-правовими актами, що видаються центральними законодавчими органами або (у федеральних державах) легіслатурами окремих суб'єктів федерації. У країнах з федеральним устроєм загальнонаціональні конституції, зазвичай, регулюють лише основні принципи формування і діяльності місцевих органів, покладаючи правове регулювання місцевого управління в основному на суб'єктів федерації. Так, наприклад, стаття 28 п.1 Основного закону ФРН 1949 р. лише встановлює, що в землях, районах і общинах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами [30].

У США функціонування місцевого управління регулюється виключно самими штатами. Повна залежність місцевих органів влади від суб'єктів федерації тут була сформульована в 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном: Муніципальні корпорації зобов'язані своїм створенням і отримують

всі свої права і повноваження від легіслатур штатів (так зване правило Діллона).

Положення, які регулюють діяльність місцевого управління, таким чином, містяться в конституціях усіх 50 штатів США. Ступінь урегульованості різних аспектів місцевого управління неоднаковий в окремих штатах, унаслідок чого їх необхідно розподілити на дві групи. До першої групи відносяться конституції штатів, що містять незначну кількість норм, регулюючих діяльність місцевих органів, причому встановлюють, як правило, певні обмеження їх діяльності (південні штати). Дані обмеження зумовлені історичними причинами (плантаторсько-рабовласницька традиція контролю). Другу групу складають штати, конституції яких характеризуються докладнішим нормативним регулюванням управління на місцях (східні штати). Разом із закріпленням основних принципів діяльності місцевих органів, до предмету конституційного регулювання даної групи штатів включаються і норми, що регламентують внутрішню організацію муніципалітетів (наприклад, штати Нью-Мексико і Коннектикут) [32].

Проте, і у федеральних державах діяльність органів місцевого управління може досить детально регулюватися федеральним правом і, зокрема, федеральною конституцією. Так, в австрійській конституції не тільки детально регулюється структура органів місцевого управління, але і повноваження окремих посадових осіб, умови і сфери делегування бургомістром своїх повноважень іншим посадовим особам і так далі.

Обсяг конституційного регулювання питань місцевого управління в унітарних державах також неоднаковий. Конституція Франції 1958 року, наприклад, у даному відношенні більш ніж лаконічна. У ній лише йде мова про те, що територіальними співтовариствами республіки є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами відповідно до умов, що передбачаються законом [27].

У конституціях ряду інших унітарних держав місцевому управлінню відведені спеціальні розділи. Так, окремі розділи про порядок формування і діяльності органів місцевої влади містяться в Конституціях Італії (розділ V), Нідерландів (розділ IV), Японії (розділ VIII). У конституції Іспанії (1978 р.) містяться цілі розділи, присвячені територіальній організації держави, зокре-

ма місцевому управлінню. Неважко відмітити, що мова йде в основному про держави, які розробляли свої конституції в авторитарний або посттоталітарний період: конституційний статус місцевого управління розглядається як одна з гарантій демократії і як символ відмови від авторитарного правління. В рамках цієї тенденції, спеціальний розділ, присвячений місцевому управлінню, ввели в свої нові конституції всі східноєвропейські країни (розділ VII болгарської конституції 1991 р., розділ IX переглянутої угорської конституції, розділ VII конституції Польщі 1997 р. і так далі). Зміст цих спеціальних розділів, як правило, стандартний: визначається поняття і основні функції місцевого управління (самоврядування), указується, в яких адміністративно-територіальних одиницях здійснюється місцеве управління, обмовляються загальні умови діяльності (принципи розподілу фінансів, повноважень, організації виборів, державний контроль), встановлюються судові гарантії [27].

Конституційні положення про місцеве управління конкретизуються і деталізуються у поточному законодавстві, причому можуть ухвалюватися як єдині закони про місцеве управління, так і закони, що регулюють діяльність місцевих органів в окремих адміністративно-територіальних одиницях. У цілому муніципальне право континентальних європейських держав тяжіє до кодифікування: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс (Кодекс комун 1977 р. у Франції і Загальний кодекс територіальних співтовариств, що прийшов йому на зміну в 1996-2000 рр.), або загальний закон, що систематично стверджує базові положення щодо організації місцевого управління (Муніципальний закон 1976 року в Фінляндії, Комунальний закон 1927 р. в Бельгії, Положення про общини 1955 р. німецької землі Баден-Вюртемберг і так далі). Англосакські країни вважають за краще видавати окремі закони і інші акти, присвячені регулюванню якогось одного аспекту діяльності муніципалітетів. У результаті загальний статус місцевих органів формується на основі безлічі рівнозначних нормативних актів, один з яких може регулювати деякі повноваження, інший — окремі питання фінансового забезпечення або організаційних структур і так далі (ряд законів про місцеве управління у Великобританії, наприклад, Закони про місцеве управління

1972, 1985, 1998, 1999, 2000 рр.). У останнє десятиліття багато англосакських країн прагнуть також кодифікувати своє муніципальне право (Ірландія, деякі штати США), — проте вони ще далекі від того, щоб остаточно перейти від характерних для англосакського права консолідованих актів до справжніх кодексів французького зразка. Крім того, місцеве управління регулюється і різними актами, присвяченими іншим конституційно-правовим інститутам, і насамперед, інституту виборів місцевих органів влади.

Окрім загальних актів конституційного і муніципального права, до діяльності місцевих органів можуть також безпосереднє відношення мати і закони, що відносяться до інших галузей права (адміністративного, фінансового і ін.), наприклад, закони про комунальні податки 1928 і 1965 рр. в Швеції, житловий закон 1985 р. у Великобританії.

Певну специфіку має правове регулювання місцевого управління у ряді англосакських країн. Так, важливим елементом правового статусу місцевих органів влади в США є муніципальні хартії, що є у більшості муніципалітетів даної країни.

У Великобританії і в інших англосакських країнах разом із загально нормативними законами приймаються і так звані місцеві або приватні парламентські акти (Local Acts), кожен з яких адресований якому-небудь конкретному муніципалітету. Подібні акти, зазвичай, приймаються за ініціативою самого муніципалітету. Діяльність місцевих органів у Великобританії і низці інших англосакських країн може регулюватися і адаптивними законами. Такий закон або його окремі норми вводяться в дію стосовно місцевих органів не автоматично, а лише на прохання відповідних муніципальних рад шляхом ухвалення спеціальної резолюції. Таким шляхом застосовуються, зокрема, різні положення Закону про публічну охорону (доповнення) здоров'я 1907 р. і Закону про оренду 1968 р. (частина VI) у Великобританії. В деяких випадках, передбачених самим адаптивним законом, введення через його окремі положення залежить виключно від рішення міністра, що відповідає за місцеве управління (це звичайно міністр навколишнього середовища і територій або міністр внутрішніх справ).

Необхідно пам'ятати і про важливу роль судової практики у визначенні правових і статусних характеристик місцевих ор-

ганів у США, Великобританії і інших країнах загального права. Сучасні держави англосакського права еволюціонують у бік визнання більшої ролі закону як джерела права. Ця тенденція найбільш помітна у регулюванні діяльності органів влади, тобто в сфері, функціонально дотичній до європейського публічного права. У жодному випадку не варто недооцінювати ролі судових рішень у правовому регулюванні діяльності органів місцевого управління, — і проте, закон все частіше стає основним джерелом і має рацію в цій області.

Практично у всіх країнах окремі аспекти діяльності місцевих органів управління можуть регулюватися і підзаконними актами: міністерськими циркулярами, розпорядженнями і ін. Залежно від конкретної ситуації, такі акти можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер.

Протягом останнього десятиріччя в Росії на законодавчому рівні зроблено чимало зусиль для створення правової бази місцевого самоврядування. У 1995 р. прийнятий закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації», «Про особливості організації місцевого самоврядування в закритих адміністративно-територіальних утвореннях», Указ Президента РФ «Про затвердження основних засад державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації». В 2003 р. підписаний федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». У більшості суб'єктів Російської Федерації прийняті закони про організацію місцевого самоврядування, про муніципальну службу, про реєстрацію муніципальних утворень. Разом з тим, лише в кількох суб'єктах Федерації прийняті закони про фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Доводиться констатувати, що в галузі правового регулювання основ місцевого самоврядування Росії існує ряд невирішених проблем через відсутність злагоженої державної концепції по систематизації питань законодавчого врегулювання суто місцевих справ [29].

Державне втручання в регіональний розвиток в усіх країнах, що розглядаються, регламентується конституціями та багатьма спеціальними законами, які визначають розмежування повно-

важень між центральними та регіональними органами влади та органами місцевого врядування, бюджетно-податкове регулювання, механізми регіонального стимулювання, правовий режим спеціальних економічних зон. Так, у США правовою основою сучасної регіональної політики слугує ряд федеральних законів, прийнятих ще в 1960-70-х рр: закон «Про громадські роботи та економічний розвиток», «Про міжурядове співробітництво», «Про регіональний розвиток» і ін.

У законодавстві європейських країн особливу важливу роль відіграють закони про територіальне планування національної економіки. У Німеччині закон про просторову організацію був прийнятий у 1954 році (останній раз поновлений у 1993) – закон формулює цілі і завдання планування та визначає 12 фундаментальних принципів просторової організації. Він зобов'язує землі розробляти територіальні плани та програми розвитку, узгоджуючи з федеральними. У Франції в 1990-х було прийнято ряд основоположних законів, які створили нову правову базу для регулювання регіонального розвитку. Закон про територіальну орієнтацію (1992 р.) надав імпульс співробітництву комун на основі солідарності. Закон про улаштування територій (1995 р.) сформулював завдання державної регіональної політики: збалансований розвиток усіх територій та національна єдність і солідарність. Закон також розрізняє три категорії проблемних регіонів, яким має надаватися допомога: проблемні міські ареали, сільські території пріоритетного розвитку, регіони реструктуризації. Прийнятий у 1999 році Закон про довгострокове улаштування та розвиток території іще додав змін до регіональної політики. Вводиться вимога розробки регіональних схем розвитку за участю держави (регіональних хартії). Розширюється інституційний статус системи планових контрактів «держава-регіон» [24].

Інтенсивне законотворення у сфері регіональної політики продовжується в Іспанії. Воно регламентує, насамперед, фінансові взаємовідносини держави, автономних співтовариств, провінцій та муніципій. Отже, в європейських країнах правове поле регіональної політики модернізується з тенденцією до розширення прав регіонів різного рівня [11].

1.3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На органи муніципальної влади майже в усіх країнах світу покладається значний спектр повноважень, які, насамперед, стосуються забезпечення додержання прав і свобод місцевого населення, добробуту їх повсякденного життя та інших потреб, про що свідчить аналіз світової практики функціонування органів місцевого самоврядування. Адже серед владних інститутів, що існують у кожній країні, саме муніципальна влада є найбільш наближеною як до повсякденних, так і до глобальних проблем життя населення, соціально-економічного місцевого розвитку, і, враховуючи принцип виборності, відповідно до якого обираються представники в органи місцевого самоврядування, представляють інтереси місцевої громади. Проте, якість виконання повноважень органами місцевого самоврядування залежить не тільки від професіоналізму кадрів, а й, значною мірою, від наявності фінансових ресурсів у їх розпорядженні.

Відповідно, у законодавстві як кожної окремої країни, так і міжнародному, значна увага приділяється регулюванню питань формування місцевих фінансових ресурсів. Такі положення містяться у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування (1985 р.) [6], Європейській декларації прав міст (1992 р.) [10], Європейській хартії міст (1992 р.) [11], Європейській хартії місцевого самоврядування [12] та інших нормативних актах.

Проведений аналіз вищезазначених законодавчих актів свідчить, що міжнародна практика наголошує на необхідності наявності в розпорядженні органів місцевого самоврядування власних, незалежних від державних, фінансових ресурсів. Так, пункт 1 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає: «Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [12]. І така увага до формування саме власних незалежних фінансів не безпідставна, адже фінансова незалежність є фундаментом для забезпечення виконання орга-

нами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

Наявні фінансові ресурси та напрямки їх використання закріплюються у місцевих бюджетах, які обов'язково складаються за участю органів муніципальної влади, проте в деяких країнах, наприклад, у Німеччині, місцеві бюджети підлягають ретельній перевірці окремим наглядовим органом на предмет збалансованості та можуть повертатися органам муніципальної влади на доопрацювання.

У багатьох країнах, окрім бюджетів, обов'язковим є затвердження місцевими органами влади довгострокових планів розвитку, які дозволяють більш точно здійснювати прогнозування розвитку адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, у Швеції приймаються довгострокові плани терміном на 3 роки, у Норвегії — на 4 роки та від 5 до 12 років).

Особливості формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин залежать від державного устрою країни, ступеня розмежування владних повноважень, політики, рівня соціально-економічного розвитку та традицій місцевого самоврядування [18, с. 41]. Зарубіжна практика побудови міжбюджетних відносин будується на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму.

У міжнародній практиці сутність теорії бюджетного федералізму визначається як законодавче встановлення бюджетних прав та обов'язків федеральних і регіональних органів влади, організації їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. Важливою ознакою бюджетного федералізму є перерозподіл бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи та регіонами, який здійснюється в соціальних та політичних цілях [8, с. 128]. Організація міжбюджетних відносин, що відповідає моделі бюджетного федералізму, існує, переважно, у країнах з федеративним устроєм, наприклад: США, Швейцарія, Німеччина, Австрія, Канада, Росія.

Для країн з унітарним державним устроєм більш характерною є модель бюджетного унітаризму. Суб'єктами міжбюджетних відносин у таких країнах є центральні органи та органи місцевого самоврядування, яких може бути від одного до трьох

рівнів. Політику щодо забезпечення населення послугами відповідної якості, встановлення стандартів якості, вирівнювання фінансового потенціалу регіонів здійснюють центральні органи влади. Зазначена система спостерігається у більшості країн Європи: Болгарії, Великобританії, Данії, Італії, Іспанії, Норвегії, Румунії, Польщі, Угорщині, Франції [26, с. 56].

Пункт 3 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає: «Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону» [12]. І цей принцип реалізується у практиці більшості європейських країн, законодавство яких передбачає часткове формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів, а також наділяє органи муніципальної влади правом запроваджувати та регулювати місцеві податки і збори в межах законодавства країни.

Міжнародна практика розподілу податків між рівнями бюджетної системи налічує наступні підходи:

1) чіткий розподіл конкретних видів податків за рівнями управління (загальнодержавні та місцеві) та закріплення їх за відповідними рівнями бюджетної системи за принципом «один податок – один бюджет»;

2) розподіл ставок податку шляхом їх фіксації за кожним бюджетним рівнем визначеної частки в межах єдиної ставки оподаткування;

3) запровадження місцевих надбавок до загальнодержавних податків [25; с. 50].

Аналізуючи основні джерела місцевого фінансування в країнах Європи, одразу вбачається, що не в усіх країнах основу наповнення місцевих бюджетів складають виключно місцеві податки і збори. Наприклад, якщо у Швеції питома вага виключно місцевих податків і зборів у структурі джерел фінансування органів місцевого самоврядування становить близько 61%, у Данії – 51%, у Швейцарії – 46%, Норвегії – 42%, то у деяких інших країнах, навпаки, місцеві податки у структурі надходжень становлять зовсім незначну частку: Естонія – питома вага місцевих податків становить менше 1%, незначний рівень місцевих податків спостерігається також у Великобританії, Болгарії, Ру-

мунії, Словенії. Міжнародна практика вказує і на те, що серед джерел фінансування місцевого самоврядування застосовуються і позички. Так, у структурі джерел місцевого фінансування Нідерландів суми позичок складають 19%, Бельгії – 13%, Чехії – 11%, Франції – 10%, Іспанії – 10%, ФРН – 9%. Але в більшості країн позички або не застосовують взагалі, або становлять зовсім низький відсоток: Румунія, Великобританія, Польща, Латвія, Швеція, Данія та інші [26, с. 60].

Розглянемо основні принципи систем формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування деяких країн світу детальніше.

Заслужовує на увагу досвід Норвегії – країни, де був прийнятий перший закон про місцеве самоврядування в Європі («Акт про ольдерменів, 1837»), яка в даний час відноситься до країн, де спостерігається високий рівень якості життя громадян [1; с. 93]. У країні діє дворівнева система місцевого самоврядування – 19 графств та 431 муніципалітет. Столиця країни – Осло має особливий статус і є водночас і графством, і муніципалітетом. Графства і муніципалітети виконують різні функції та мають незалежні бюджети. Муніципалітети Норвегії відповідають за дитячі дошкільні заклади, пункти первинної медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд за людьми похилого віку та інвалідами, культуру і спорт, релігію, комунальне господарство, місцеве планування та землекористування. У країні діє кілька систем збору податків, у тому числі муніципальна частина податків міста, яку муніципалітети збирають самостійно [13; с. 31]. Слід відмітити, що лівову частину доходів бюджетів муніципалітетів Норвегії становлять саме надходження від місцевих податків, зборів та платежів – близько 50% [26; с. 60]. Проте комуни Норвегії одержують із центрального бюджету частину коштів зібраного податку на додану вартість, податку на майно та прибуткового податку. Інші доходи комун складаються від доходів із кредитів та власних інвестицій [1; с. 94]. У Норвегії міста, бюджети яких кілька років поспіль мають дефіцит, включають до так званого «чорного списку» кредитоотримувачів та позбавляють права отримувати нові кредити [13, с. 32].

Дещо подібною до системи фінансування місцевих бюджетів Норвегії є система Фінляндії. Країна поділена на 432

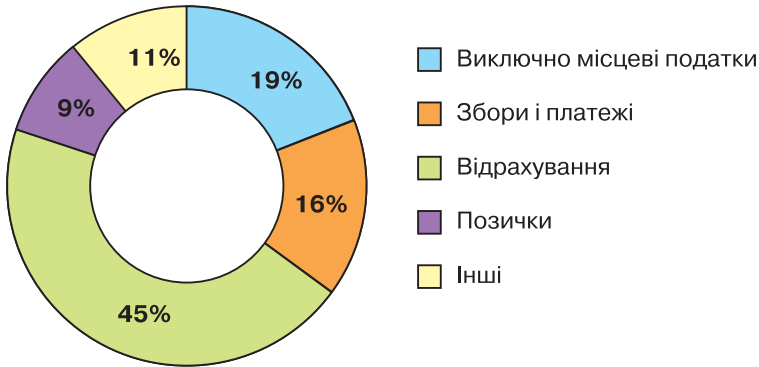
рівноправні муніципалітети, на органи місцевого самоврядування покладено також широкий спектр питань — медицина (цивільна та військова), освіта (вища та середня, крім державних університетів), бібліотеки, усі морські порти та частина аеропортів. Муніципалітети повністю забезпечують регулювання питань водо- та електропостачання, телекомунікаційного та теплозабезпечення, сміттєвивезення, встановлення тарифів на комунальні послуги. Найбільші суми видатків муніципалітетів спрямовуються на освіту, соціальне забезпечення, медицину та дозвілля. Близько 40% витрат муніципалітетів складають витрати на виплату заробітної платні працівникам муніципальної сфери (найбільші суми отримують лікарі та викладачі професійних училищ). Крім того, існує муніципальний пенсійний фонд, який поряд із державним пенсійним фондом та приватними страховими фондами здійснює пенсійне забезпечення (близько 20 млрд. євро). Близько 46% дохідної частини бюджетів муніципалітетів забезпечують податки і збори, 27% складають доходи муніципалітетів від власної діяльності, близько 17% — державні дотації, виділені під реалізацію відповідних місцевих проектів [1, с. 70-79].

Досить цікавим для вивчення є досвід формування місцевих фінансів Швеції, де протягом 1930 — 2005 рр. відбулося кілька адміністративно-територіальних реформ, у результаті яких сформувалась дворівнева система місцевого самоврядування. Відповідно реформовано і бюджетну систему. В даний час Швеція є однією з найрозвинутіших країн, у тому числі з погляду якості життя громадян. Місцевий бюджет (бюджет комуни — Шведська модель місцевого самоврядування не має розподілу на міста обласного або районного підпорядкування, села, адже країна складається з 290 рівноправних комун, які входять до складу 20 областей) приймається раз на рік; крім того, існують довгострокові плани на три роки [1; с. 100]. Джерелами формування дохідної частини місцевого бюджету можуть бути місцеві податки (як зазначалося вище — переважна частина доходів місцевих бюджетів формується саме за рахунок місцевих податків), збори, субсидії, прибутки від продажу та позики [10; с. 90]. Більша частина витрат місцевих бюджетів спрямовується на соціальні потреби місцевої громади. Так, наприклад: вирівню-

вання доходів досягається шляхом стягнення відповідного збору з високодохідних територій на користь територій з низькими доходами. Зазначена процедура відбувається наступним чином: органи самоврядування, дохід яких перевищує 115% середнього показника, сплачують збір вирівнювання, органи самоврядування, доходи яких є нижчими за зазначений показник, отримують дотації вирівнювання. Обсяг дотації вираховується як різниця між середнім показником і фактичним доходом у розрахунку на душу населення. Слід відмітити, що переважну частку дотацій, які надаються муніципалітетам з низькими доходами, фінансує держава. Стосовно вирівнювання витрат ситуація інша: держава у фінансуванні витрат не бере участі взагалі, система вирівнювання витрат охоплює винятково обов'язкові послуги і ґрунтується на перерозподілі коштів від органів місцевого самоврядування з низькими витратами до органів місцевого самоврядування, де ці витрати є високими, на підставі розрахунку нормативних (фактично — середніх) витрат на згадані послуги на душу населення. Органи самоврядування, що мають витрати, нижчі за нормативний показник, сплачують збір вирівнювання, який розподіляється між регіонами, де відповідні витрати перевищують нормативний показник [28; с 49].

Значна увага питанням фінансування місцевих бюджетів та програм місцевого розвитку приділяється у Німеччині: ці питання закріплюються як у законодавстві країни, так і в місцевих статутах. Бюджети приймаються представницькими органами у вигляді бюджетного статуту, мають бути збалансованими (видатки повинні відповідати надходженням), точно прогнозованими, містити основні показники муніципального господарства, загальні суми доходів та витрат, має забезпечувати вирішення коротко- та довгострокових програм общини, враховувати економічність та рентабельність вкладення коштів (пошук найбільш дешевих рішень у співвідношенні з одержанням переваг для населення). Після затвердження місцевим представницьким органом бюджет передається до органу нагляду, який розглядає його на предмет збалансованості та у разі невідповідності має право повернути на доопрацювання. За структурою місцевий бюджет може складатися з адміністративного бюджету (видатки на управління, утримання штату, адмінбудинків, а також усі

доходи від податків, зборів спеціальних виплат) та фондового бюджету (кошти, що визначають купівлю та продаж основних фондів, взяття та виплату кредитів, інвестиції, створення та використання резервів) [16, с. 124-125]. Структуру фінансування місцевого самоврядування в ФРН представлено на мал. 1.3.1. [побудовано за даними 26, с.60]



Ал. 1.3.1. Джерела фінансування місцевого самоврядування в ФРН



Рис. 1.3.2. Схема напрямків фінансування місцевих бюджетів у ФРН (за даними 16; с. 127)

Основним напрямком міжбюджетних відносин у Німеччині є вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку суб'єктів федерації. Основним способом здійснення цієї процедури є вирівнювання доходів бюджету на душу населення. Вирівнювання є двох видів: вертикальне — за допомогою регулюючих податків та субсидій з боку федерального бюджету, а також горизонтальне — здійснюється шляхом перерозподілу ПДВ та трансфертів. Проте процедура вирівнювання має і негативний наслідок: органи управління суб'єктів федерації не мають стимулу для підвищення податкових надходжень, адже при їх збільшенні більша частина підлягає розподілу між землями [26; с. 56].

Цікавим для вивчення є досвід Угорщини. Місцеві бюджети Угорщини є частиною державної фінансової системи, але не включаються до державного бюджету. Особливою характеристикою фінансування місцевих бюджетів Угорщини є те, що середній показник наповнення місцевих бюджетів країни за рахунок власних прибутків (місцеві податки і збори, доходи від дивідендів тощо) складає лише 25%. Інші кошти повністю забезпечує держава, що свідчить про високий рівень залежності місцевих бюджетів [26; с. 59]. Крім податків, до власних доходів місцевих бюджетів відносяться дивіденди та прибутки від власної діяльності; трансферти, отримані з державного бюджету; пропорційні надходження фінансів для захисту довкілля та пам'яток, які знаходяться на території муніципалітету; доходи від продажу мисливських ліцензій на території. Місцеві органи влади мають право вводити власні податки на своїй території у рамках чинного законодавства, при цьому, законодавство не передбачає справляння податків на регіональному рівні (у графствах). Важливу роль для економіки країни відіграє автомобільний податок, що збирається муніципалітетами (половина мінімального рівня збору цього податку направляється до державного бюджету, проте муніципалітет має право збільшувати рівень податку та різницю залишати собі), а також податок з доходів громадян, що збирається на центральному рівні, проте близько 40% збору направляється у місцеві бюджети. Парламент здійснює фінансове вирівнювання шляхом розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості, які розраховуються відповідно до кількості населення, його вікової, соціальної структури та інших показників, сума та-

ких коштів визначається у державному бюджеті та направляється у місцеві без будь-яких обмежень. Крім того, парламент щорічно визначає пріоритети місцевого розвитку — соціальні програми, для реалізації яких призначаються субсидії для муніципалітетів, які використовуються виключно як цільові [15; с. 19].

Відповідно до аналізу світового досвіду, можна зробити висновок, що системи фінансування органів муніципальної влади кожної країни мають власні особливі риси, сформовані в результаті дії багатьох факторів, у тому числі й політичного режиму: у країнах з тоталітарною спрямованістю центральне місце займає державний бюджет, де здійснюється перерозподіл основної частини валового продукту, а місцеві бюджети мають другорядне значення; у бюджетних системах демократичних країн з ринковою економікою, центральний і місцевий бюджети функціонують в межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, причому роль місцевого самоврядування та збільшення його впливу на формування місцевих фінансів постійно зростає [17; с. 257]. Слід відмітити, що досвід останніх десятиліть Франції, Великобританії та деяких інших унітарних країн, у яких центральне місце посідає державний бюджет, вказує на наявність процесу розширення самостійності місцевих бюджетів [9; с. 270].

Системи фінансування місцевих громад у світі різні, проте їх об'єднує спільна мета — забезпечення добробуту життя кожного громадянина, місцевого розвитку, а в результаті — і всієї держави. Бюджетна система України в даний час має досить багато проблем, про що свідчить диференціація рівня життя населення, вартості та якості послуг, які надаються місцевими органами влади як у розрізі регіонів, так і серед міст обласного, районного значення, сіл та селищ; у більшості населених пунктів гостро стоїть питання незадовільного фінансового забезпечення житлово-комунального господарства, об'єкти якого мають високий ступінь зношеності та енергоємності. До основних проблем українських місцевих бюджетів відносяться недосконала система формування дохідної частини, в тому числі розподіл податків між місцевим та державним бюджетом, у результаті якого місцеві бюджети не отримують необхідних коштів; неефективна та неп-

розора система фінансування видатків, де особливо гостро постає проблема нестачі коштів на виконання місцевими органами влади делегованих повноважень та на здійснення капітальних інвестицій; нераціональними є і міжбюджетні відносини, в тому числі існуюча процедура фінансового вирівнювання, яка позбавляє органи місцевого самоврядування стимулу збільшувати доходи, адже збільшення надходжень призводить до збільшення вилучень на користь регіонів, які досягли гірших результатів, та інші проблеми.

Саме тому більшість політиків та науковців наголошують на необхідності реформування місцевих бюджетів. Слід підкреслити, що зарубіжний досвід формування місцевих фінансів має досить багато позитивних рис і заслуговує на увагу, проте в жодному разі не можливо повністю пристосовувати будь-яку зарубіжну систему до України. На нашу думку, більш ефективним буде розробка власної стратегії реформування місцевих бюджетів, яка враховуватиме національні інтереси, традиції місцевого самоврядування України та буде спрямована на подолання існуючих недоліків, що потребує глибокого наукового підходу та окремого вивчення.

1.4. ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Місцеве самоврядування — одна з найефективніших форм управління територіями держави. В різних країнах у різні часи його виникнення, становлення і розвиток відбувався неоднаково. Але попри те, що умови генезису та еволюції цього виду публічної влади були відмінними в різних країнах, їх політико-правова сутність та функції є повсюдно тотожними.

Можна навести таке порівняння. Історична роль німецького місцевого самоврядування у політичній системі країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на формування конституційної монархії у Великобританії. У німців місцеве самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів та королів, будучи водночас їх фінансовою та матеріальною опорою у вирішенні питань загальнодержавного значення.

В Англії сформувалася система муніципального управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною парламентського правління країною. Але в даний час, незважаючи на явні організаційно-правові відмінності між політичними системами цих держав та їх муніципальними системами, ці органи мають однакові функції та вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади та власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

Становлення і розвиток різних моделей муніципального управління залежить від повноцінного життєвого середовища, в якому відбуваються ці процеси. Життєве середовище визначається такими чинниками, як: просторово-географічні, правові, соціально-політичні умови тощо.

Україна в цьому випадку не є винятком. Вона пережила чимало моделей муніципального управління, які часто були протилежними по своїй суті. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не має відношення до сучасної моделі публічної влади в Україні, але ми повинні пам'ятати — ніщо у світі не зникає безслідно [22].

Вітчизняні вчені не дійшли єдиної думки про час зародження місцевого самоврядування в українських землях. Частина з них вважає неприйнятним ставити в один ряд сучасні територіальні громади і перші примітивні спільноти людей. Так, відомий український учений М.Корнієнко стверджує, що нинішній територіальний колектив — це вже не середньовічна міська громада. Така громада з її звичаєвим правом та вузько корпоративними інтересами, на його думку, давно зникла з історичної арени [3, с.69]. І це, безумовно, правильно. Так само буде правильно, тепер уже на нашу думку, й те, що п. Корнієнко мало схожий на середньовічного вченого-алхіміка. Але від цього не змінюється основна місія вченого, незалежно від історичного періоду, в якому йому випало щастя жити і працювати, — він має досліджувати невідоме для людства, освітлюючи йому здобутими знаннями шлях до поступу.

Більшість фахівців ділять історію місцевого самоврядування в Україні на такі етапи:

- від грецьких міст-держав на території України — до виникнення слов'янських державних утворень;
- княжа доба;
- литовсько-польський період;
- козацька держава;
- період бездержавності;
- революційна доба (визвольні змагання 1917-1921рр.);
- радянський період;
- сучасність (1990-2009рр.) [21].

Коротко охарактеризуємо згадані етапи.

Антична демократія, принесена на наші південні землі греками (середина 1-го тис. до н.е. — 3-4 ст. н. е.), залишила глибокий слід в історичній пам'яті українців. Джерела донесли до нас відомості про причорноморські міста-держави Ольвію, Херсонес та Боспорське царство. В організації місцевого самоврядування вони мали багато як спільного, так і особливого.

Так, Ольвія як незалежна республіка управлялася народним віче та сенатом. Повноправні громадяни Ольвії, учасники віча, за поданням сенату розглядали питання зовнішньої та внутрішньої політики, оборони, видавали закони про грошовий обіг та сплату мита. Сенат контролював роботу виконавчої влади, яку здійснювали архонти та стратиги, що їх обирали загальними зборами на рік. Окрім того, за фінансовим станом міської казни стежили відповідні колегії. Ці громадські утворення контролювали торгівлю і промисли.

У Херсонесі ситуація була дещо інша. Тут точилася постійна боротьба між прихильниками демократичної та олігархічної форм правління. І все ж обов'язковим атрибутом виборних посад була присяга на вірність демократичному устрою міста та служіння народу. Певною мірою зберігалось місцеве самоврядування і в Боспорській державі. Хоча на пізній стадії розвитку у ній стали домінувати автократичні підходи [14].

Не можна обійти увагою і свідчення про самоврядні традиції серед кочових племен Північного Причорномор'я — кіммерійців, скіфів та сарматів. Зокрема, Геродот згадує, що влада у кіммерійців, а згодом у скіфів належала громаді, яка з усіх головних питань життя приймала рішення на всенародних зборах.

У першій половині 1-го тисячоліття писемні джерела візантійських істориків Прокопія, Маврикія та Менандра засвідчують наявність у слов'янських племен колективних самоуправних органів.

Питання про процес, характер та форми трансформації традиційних самоуправлінських — сімейно-родових, громадських, племінних — слов'янських інститутів і структур «народоправства» періоду «військової демократії» в органи публічної влади та часу зародження державних відносин на Русі, на думку деяких учених, може приховувати в собі багато несподіванок, навіть якщо розглядати історію, наближену до часів життя відомих нам літописців.

Ряд українських та зарубіжних дослідників переконані, що характерні ознаки територіальних громад дозволяють розглядати перші додержавні утворення як прообраз сучасних територіальних громад. Їх об'єднує спільна природа: вони є формами прояву основної властивості соціальних систем — здатності до самоорганізації [5].

Деякі атрибути та елементи політичної системи, наприклад, княжа влада, регулярна армія, державна церква, кодифіковане право, були привнесені ззовні (Скандинавія, Візантія тощо). Це стосується не тільки українських земель, а й інших країн, які вийшли з материнського лона Київської держави.

Якщо, скажімо, прикметною рисою політичного життя Росії є пріоритет держави над суспільством, то з моменту утворення російської централізованої держави гіперцентралізація, запозичена у Золотій Орді, була постійним супутником російської державності. Місцеве самоврядування в Росії має тривалу історію, але треба пам'ятати про те, що основні його елементи формувалися центральною державною владою.

На відміну від неї, в українських землях завжди відчутним було прагнення до децентралізації, самоврядування, а державні інститути завжди мали вторинний, похідний характер. Інститути суспільного ладу були стабільнішими, ніж державні інститути. Навіть якщо національна державність в українських землях на певний час переривалася, різноманітні інститути самоврядування залишалися завжди. Український народ мусив у силу бездержавності реалізовувати себе на локально-індивідуальному

рівні, внаслідок чого створював своєрідні форми самозбереження. Якщо росіяни намагалися створити «цілісне общинне тіло», були пройняті єдиним державним і навіть релігійним духом, то українці утверджували добровільні громади, компанії, які були пов'язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і не зачіпало їхньої особистої свободи.

Незважаючи на відсутність безперервності процесів формування муніципального управління на території країни, історична спадщина має не тільки науково-теоретичне, а й прикладне значення для сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування. Так, П. Музиченко відзначає, що реформи місцевого самоврядування, які здійснюються нині в Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи під собою основи в минулому. На необхідність аналізу основних етапів становлення та організації місцевого самоврядування у контексті муніципальної влади в Україні наголошують М. Баймуратов, В. Григор'єв [3].

Традиції місцевого самоврядування, як ми зазначали раніше, старші і міцніші, ніж традиції державності в Україні. Коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, спочиваючи у мороці варварства, в Україні вже розквітали цивілізовані міста та містечка, що мали впорядковану територію, культурну традицію, жителі яких були господарями на своїй землі.

Економічну основу територіального самоврядування становила корпоративна власність, в тому числі й на землю. Громада самостійно встановлювала правила життя [22].

З VI ст. слов'яни на території нинішньої України об'єдналися у державу антів, яка проіснувала, за деякими даними, не менше трьох століть. Прокопій Кесарійський стверджував, що антською державою правило по суті народне зібрання, яке розв'язувало всі суспільно значущі справи. Влада князів визнавалася всім народом, правителі мали при собі ради племінних старшин. У разі необхідності скликалося загальноантське віче.

У VI-VII ст.ст. починають формуватися союзи племен, характерними ознаками яких були не лише територіальні, а етнополітичні спільні риси (дулібо – волинянський, полянський союзи). Народні збори залишалися однією з форм організації влади.

Першою письмовою згадкою про органи місцевого самоврядування раннього періоду історії Київської Русі вважається

свідчення «Повісті временних літ». Воно подане як опис народного зібрання 983 р. А першим відомим міським віче вважають збори жителів Белгорода 997р.

Спочатку сільське і міське самоврядування розвивалося на основі звичаєвого права. Суть регіонального самоврядування формували віча, які скликалися на територіях окремих князівств. На чолі держави стояв князь, який мав верховну владу. Він приймав законодавчі акти, здійснював судочинство, центральне управління державою, очолював військо, через його уповноважених збиралися податки, карбувалися монети, здійснювалося керівництво зовнішньополітичними відносинами. В той же час народні збори могли запросити князя на престол, або попросити залишити його.

Слід зауважити, що роль вічових зібрань у різні періоди історії Київської Русі змінювалася залежно від обставин.

Різні форми місцевого самоврядування лежали в основі розвинутого міського ладу Київської Русі. Міське самоврядування відіграло значну роль у соціально-економічному та духовному розвитку України-Русі. Суб'єктом самоврядування була міська громада. Саме вона на міських вічах вирішувала нагальні і найважливіші питання. Менш значущими справами займалися вїйт та інші посадові особи. Громада встановлювала міські податки, платежі, повинності та правила ведення господарства.

У сільській місцевості функції самоврядування виконувала сільська громада (верв). Вона представляла інтереси своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Такі порядки зберігалися приблизно до 2-ї пол. XIII ст. — XIV ст. У цей час зустрічаються перші випадки надання магдебурзького права українським містам. Першому українському місту (Санок) магдебурзьке право було дароване галицьким князем Болеславом — Юрієм у 1339 році. В 1356 році його одержав Львів, а в 1374 — Кам'янець-Подільський.

Масового характеру надання магдебурзького права українським містам набуває наприкінці XIV ст., коли більшість наших земель перебувала у складі Великого Литовського князівства.

Міста, які одержували магдебурзьке право, мали податковий та судовий суверенітет, право власності на землю, право на ор-

ганізацію ремесел та проведення ярмарків. Вони повністю звільнялися від влади феодала, на землях якого знаходилося місто.

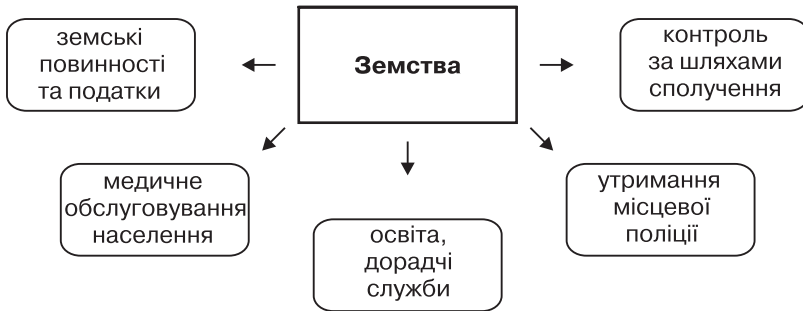
Однак роль магдебурзького права в історії України оцінюється неоднозначно. Це зумовлено дискримінацією православного українського населення міст, яке в окремих випадках позбавлялося виборчого права при виборах міських урядовців. Українці не приймалися до цехів, їм не давали звання майстрів, а учням забороняли ставати підмайстрами. Зазначені та інші обставини дають підстави деяким дослідникам розглядати магдебурзьке право в Україні, на відміну від Європи, як форму зовнішньої політичної колонізації, економічної експансії та знаряддя покаричного управління українського населення, що в умовах середньовіччя означало його денаціоналізацію, асиміляцію [22].

Особливістю становлення та розвитку місцевого самоврядування в період Визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького та козацької держави було існування певного двовладдя в українських містах. Поряд з органами управління, що формувалися на основі магдебурзького права (магістратами, ратушами), створювалися полкові та сотенні канцелярії. Якщо формально магістрати та ратуші були незалежні від цих канцелярій, то фактично вони були їм підпорядковані, бо гетьманська (верховна) влада здійснювалася на місцях через козацькі структури.

Як відомо, більшість українських земель з 2-ї пол. XVII ст. до 90-х рр. XX ст. входили до складу Російської держави, яка в різні часи мала різні назви.

У XVIII ст. внаслідок муніципальної реформи Катерини II в Україні були запроваджені нові установи міського самоврядування. При цьому, міське управління було поділене на загальноміське та станове. Новий тип регіонального самоврядування на загальних імперських засадах був запроваджений в Україні після проведення Олександром II земської реформи 1864 року. Були створені земства, система яких не входила до структури державних органів і які функціонували на повітовому та губернському рівнях. До сфери компетенції земств та їх управ належали всі питання місцевого значення: земські повинності та податки; медичне обслуговування населення; утримання місцевої поліції; контроль за шляхами сполучення тощо (мал..1.4.3). Самостій-

ність земств була досить умовною, оскільки держава зберігала вагомий важелі впливу на них.



Мал. 1.4.3. Основні сфери компетенції земств

Реформу міського самоврядування в українських землях, які входили до складу Російської імперії, було розпочато 1870 року. Вона передбачала заміну станових органів управління міс- том всестановими установами.

Уніфікація форм місцевого самоврядування відбувалася і на українських землях, які відійшли до Австрійської імперії. Так, з 1772 р. австрійський уряд починає обмежувати права українських міст. Багато з них були переведені в статус сіл. При цьому скасовувалося магдебурзьке право. Революція 1848 р. демократизувала систему організації влади в Австрійській імперії та торкнулася місцевого самоврядування. Зокрема, були прийняті закони 1862 р., 1866 р., 1889 р., 1896 р. та інші, які передбачали утворення самостійних міських громад, формування органів міського самоврядування тощо. Встановлена цими законами система місцевого самоврядування проіснувала на західноукраїнських землях (з незначними змінами) аж до возз'єднання Західної України з Українською РСР.

У період Визвольних змагань 1917-1921 рр. реальне реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою не вдалося здійснити з огляду на безперервну війну, яку змушена була вести молода Українська республіка проти іноземних загарбників, що посунули на неї зусібіч, та проти «своїх», внутрішніх ворогів, що з різних мотивів стали на шлях антиукраїнської діяльності та державної зради.

В ЗУНР (1918-1919 рр.) місцеве самоврядування спиралося на австрійське законодавство у тій частині, у якій воно не суперечило інтересам української держави.

У період існування радянської влади на території України робилися спроби представити так зване «соціалістичне самоврядування» як якісно нову та єдино можливу ефективну форму участі народу в управлінні державними та суспільними справами на всіх рівнях місцевого управління. Фактично ж його використовувала як «фіговий листок» партійно-державна еліта для приховування свого всевладдя, і воно мало виключно формально-ритуальний характер.

У ході Національної революції в Україні (1989-1991 рр.) розпочався рух, спрямований на створення на європейських засадах системи місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що квазідемократична форма місцевого та громадського самоврядування, яка існувала за часів напівколоніального комуністичного режиму, передбачала обов'язкове, примусове членство та діяльність, що призвело до явного небажання брати в ній участь. Тому не дивно, що місцеве самоврядування нині вкрай слабке і ініціюється головним чином «згори». В умовах, коли люди не довіряють нікому, крім родичів та найближчих друзів, коли сумнівною видається будь-яка спроба докласти спільних зусиль, добровільні об'єднання є дуже нестійкими, слабкими та недовговічними. Місцеве самоврядування також залишається кволим.

Хронологічно початок становлення існуючої сьогодні в Україні системи муніципального управління відноситься до часу прийняття Верховною Радою Декларації про державний суверенітет та першого в існуючому ще тоді СРСР Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. (нова редакція Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р.) [14].

5 березня 1992 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про представника Президента України». В тому ж році відбулася знаменна всеукраїнська конференція «Актуальних» проблем державного управління». На ній було представлено дві різні концепції розбудови системи публічної влади та державного управ-

ління. Першу відстоював Президент Л. Кравчук, який наполягав на розбудові системи публічної влади та державного управління, а другу — голова Верховної Ради І. Плющ, який ратував за повернення до радянської демократії та її основного принципу, так званого «демократичного централізму».

Пізніше Л.Кравчук відступив перед натиском І.Плюща та агресивної лівої (під керівництвом Л. Кучми) проросійської більшості погодився підписати сумнозвісний Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким фактично поновлювалося радянська вертикаль.

Весь попередній досвід, як вітчизняний, так і зарубіжний, переконливо свідчить, що для збереження і подальшого поступу держави вкрай необхідне дієве місцеве самоврядування та ефективне муніципальне управління. Однією з головних причин сучасної кризи української держави є ігнорування правлячою елітою необхідності у повному обсязі визнати та гарантувати муніципальну владу. Вся історія людства показує нам, що місцеве самоврядування надає додаткової стійкості державі. І навпаки — держава, яка не обмежена і не посилена місцевим самоврядуванням є нестабільною, непередбачуваною. Тому для забезпечення подальшого прогресу українського суспільства потрібно невідкладно реформувати місцеве самоврядування, використати його можливості на благо українського народу.

ЛІТЕРАТУРА ДО РОЗДІЛУ І

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель/ За загальною редакцією О.І. Соскіна. — К.: Видавництво «Інститут трансформації суспільства», 2007. — 288 с.

2. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. — М.: Спартак, 2003. — С. 88 — 90.

3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В., Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 805 с.

4. Антоненко В.О., Кравченко В.В., Пітцик М.В. З досвіду проведення реформ в Латвії та Данії. — К.: Атіка. — 104 с.
5. Батанов О. Конституційно — правовий статус територіальних громад в Україні. — К.: «Ін Юре», 2003. — 512 с.
6. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 року, Ріо-де-Жанейро.
7. Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. — К.: Міленіум. 184 с.
8. Гончаренко О.В. Поняття та зміст відносин між державними і регіональними бюджетами// Формування ринкових відносин в Україні. — 2007. — №3 (70). — С. 127-132.
9. Дрондель Т. Механізм удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // 2007. — №4. — С. 269-274.
10. Європейська декларація прав міст від 18 березня 1992 року.
11. Європейська хартія міст, Страсбург, 17-19 березня 1992 року.
12. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 року.
13. Калкуле Е. Структура і розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування Норвегії // Економічний часопис — ХХІ. — 2006. — №11-12. — С. 31-32.
14. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
15. Місцеве самоврядування в Угорщині // Вісник Асоціації міст та громад. — 2007. — №37. — С. 17-21.
16. Місцеве самоврядування: світовий та Український досвід/ Ткачук А.Ф., Аржанов Р., Браун Т. — Посібник — К.: Заповіт, 1998. — 188 с.
17. Місцеві фінанси / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 321 с.
18. Міхєєнко Т.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Актуальні проблеми економіки. — 2006. — №12(66). — С. 39-44.
19. Музика-Стефанчук О. Про регіональне та місцеве самоврядування в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] Режим доступу - <http://www.comparativelaw.org.ua/pub/ppd082/106.doc>.

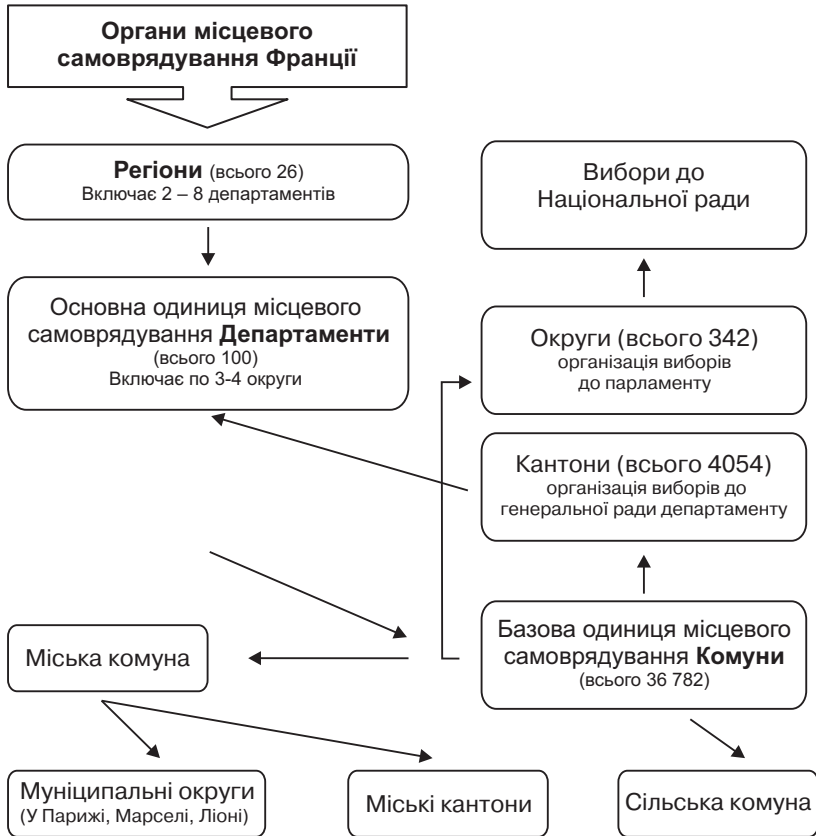
20. Муніципальний менеджмент. / За заг. ред. Ю.П. Шарова. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — 350 с.
21. Основи місцевого самоврядування. / За ред. В.М. Олуйка. Хмельницький: ЦППК. — 730 с.
22. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів.: Літопис. 2001. 196 с
23. Польська О., Пашкова Г. Інституційні та правові основи регулювання регіонального розвитку: світовий досвід // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / Редкол. С.М. Серьогін та ін. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — Вип.4 (30). — С.128-129.
24. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. За ред. С.Максименка. — К.: Логос, 2000. — 68 с.
25. Соскін О. Роль та консолідація міських голів у впровадженні реформи місцевого самоврядування в Україні// Економічний часопис ХХІ. — 2008. — № 1-2. — С. 46-48.
26. Старецька Л.І. Місьцеве самоврядування: оглядовий курс (Навч. прогр. для працівників місц. самоврядування; Книга 3). — К.: — 2006. — 88 с.
27. Старцев Я. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://humanities.edu.ru/db/msg/49349>.
28. Федюк В., Биченко А. Регіональний розвиток у Швеції та Україні // Центр Разумкова. Регіональна безпека та оборона. — 2009. — №1. — С. 48-50.
29. Шалімов В. Правові засади місцевого самоврядування в Російській Федерації // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр./ Редкол.: С.М.Серьогін та ін. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — Вип.1 (31). — С. 281-287.
30. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К.: Юрінком інтер.2008. 480 с.
31. Шаров Ю.П., Сухінін Д.В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: Монограф. — Мелітополь: ТОВ «Видавничий будинок ММД», 2008. — 136 с.
32. Яблонський Д. Організаційно-правові засади територіально-політичного устрою США // Актуальні проблеми державного управління Зб. наук. пр. / Редкол. С.М. Серьогін та ін. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — Вип. 1 (31). — С. 278.

РОЗДІЛ II. ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФРАНЦУЗЬКА КОМУНА

Упродовж останніх двох десятиріч у країнах Європи спостерігається тенденція до більшої децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до перерозподілу повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами: 1) зростанням потреби в демократії на місцевому рівні; 2) розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях [31].

Обличчя місцевого самоврядування Франції внаслідок започаткованих реформ теж продовжує змінюватися. Для України цей досвід є повчальним, бо протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає на великий шлях — запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами [14]. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи публічного управління, з наголосом не тільки на контроль місцевих фінансів, а й на ефективність діяльності органів



Мал.2.1.1. Система адміністративно територіального поділу у Франції

місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів. Дворівнева модель місцевого самоврядування країни має такий вигляд (мал. 2.1.1):

Конституція Франції досить скупо говорить про місцеве самоврядування: «Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території (мають статус департаментів — авт.). Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів (ст. 72) [24].

Розпочнемо з основної ланки місцевого самоврядування. Комуни (фр. *commune*) — найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У низці інших країн французькій комуні відповідають муніципалітети, приходи, ради, общини, поселення, гміни тощо. Комуни можуть значно відрізнятися одна від одної за чисельністю населення. До комун належать і багатомільйонний Париж, і село з десятьма жителями. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36 782 комуни, а середня кількість населення комуни — 380 чоловік. Комуна — єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує і функції державної влади. Багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування [16]. Тобто, роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась, і вона стала реально автономним територіальним колективом. Комуна як юридична реальність включає 3 елементи: назву, територію та населення.

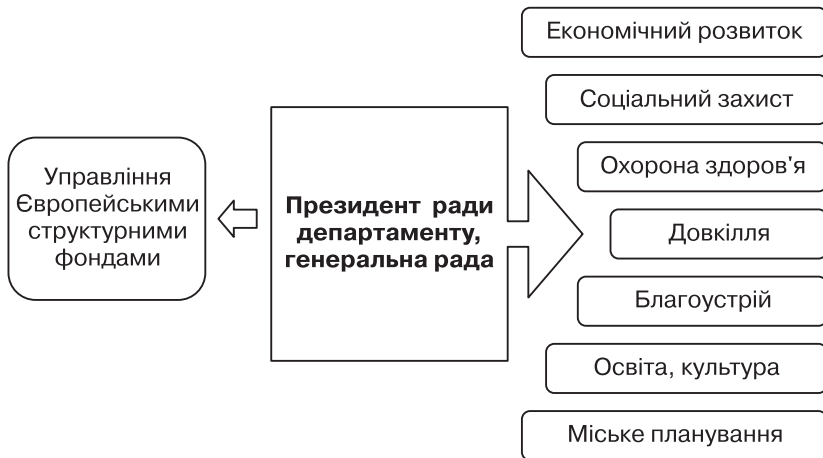
Кантон (фр. *Canton*) у Франції — адміністративно-територіальна одиниця в складі округу, що у свою чергу охоплює декілька комун (принаймні, в сільській місцевості — в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони в першу чергу є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

Округ (фр. *Arrondissement*) — адміністративно-територіальна одиниця, менша за департамент. 100 департаментів Франції включають в середньому по 3-4 округи. Столиця округу називається в загальному випадку супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, він має статус префектури. У свою чергу, округи діляться на кантони і комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, що є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Головна функція округу — організація виборів до парламенту.

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є департаменти (фр. *départements*). Площа департамен-

тів у континентальній Франції, як правило, складає від 4 до 8 тис. км. кв., а чисельність населення – від 100 тис. до 1 млн. чоловік. Адміністративний центр департаменту носить назву «префектура». На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку вони діють як вищий рівень у дворівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни. Однак, з іншого боку, вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повноважними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом. Наполеонівська організаційна модель забезпечила уніфіковану форму муніципальних інституцій, тому комуни існують по всій Франції. Вони зростали, відображаючи сільську реальність початку XIX сторіччя сільськогосподарської країни Франції, будучи великими за кількістю, але малими за розміром. Третя республіка у 1884 році дарувала комунам головні муніципальні свободи, але вони мали лише кілька функціональних обов'язків, обмежені ресурси та, відповідно, малий досвід. Однак, ця система чинила суттєвий політичний вплив на обраних місцевою громадою мерів, особливо з того часу, коли цю посаду почали сприймати як відправну точку кар'єрного зростання регіональних та національних політиків. Така структура стала малоефективною для післявоєнної Франції, коли стрімко змінювався характер влади та розширювалися її соціальні функції, тому стали створюватися міжкомунальні органи для спільного виконання спеціальних завдань окремих комун. Політичний вплив місцевих мерів зумовив відкладення здійснення реформ, і це стало можливим після 1982 року [23].

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на його рівні паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування, та префект, як орган державної влади. Представницьким органом місцевого самоврядування є Генеральна рада, вона зі свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом, до повноважень Генеральної ради належать усі питання, що відносяться до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту. Схематич-



Мал.2. 1.2. Повноваження муніципального управління департаменту

но повноваження президента та генеральної ради департаменту можна зобразити так (мал. 2.1.2.).

Якщо деталізувати ці повноваження, то виявимо, що до них належать:

- 1) Затвердження бюджету та звіту про його виконання.
- 2) Визначення політики розвитку департаменту.
- 3) Встановлення ставок внутрішніх податків департаменту.
- 4) Створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування.
- 5) Визначення штату працівників служб департаменту.
- 6) Прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна).
- 7) Надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо.

Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект — представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Закон встановлює, що: «Представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного

з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, дотримання законів, громадський порядок і, за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо це інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представника держави (мал. 2.1.3)» [83].

Радником (депутатом – авт.) муніципальної ради може бути обраний кожен платник податків комуни, але закон вста-



Мал.2.1.3. Місцева влада та її державний контроль у Франції

новлює правила не виборності та несумісності мандатів. Вибори муніципальних радників проводяться раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною і пропорційною системами. Застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах залежить від кількості жителів. Якщо кількість жителів у комунах менше 3500, то вибори відбуваються за мажоритарною системою в два тури, а саме: в першому — на основі абсолютної більшості, а в другому — для перемоги достатньо відносної більшості. В комунах з числом жителів 3500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також у два тури.

Департамент Франції є другим після комуни (середнім) рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як представницький орган місцевого самоврядування, та префект, як орган державної влади. Рада формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організовуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури. Кантон може охоплювати кілька комун (принаймні, в сільській місцевості — в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам — авт.) і він є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту. Термін мандата депутата цієї ради — 6 років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної Ради, вибори до ради проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради. Після кожного оновлення, тобто кожні три роки, Генеральна рада з свого складу обирає голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту.

На регіональному рівні діє Регіональна рада, що є дорадчим органом у регіоні. Вона складається з депутатів, обраних прямим голосуванням на шість років, та оновлюється наполовину кожні три роки. Рада призначає президента із свого складу на шість років. Він є одночасно і виконавчим органом, і головою регіональної адміністрації. Президент має ті ж функції, що й президент генеральної ради у департаменті. Вибори проводяться по тій самій системі, що й до Генеральної Ради. Оптимальною системою місцевих виборів для Французької республіки виявились

мажоритарна та мажоритарна з елементами пропорційності, а не партійно-пропорційна.

Питання про найбільш оптимальну виборчу систему не лише для місцевих, але і для парламентських виборів в Україні було і залишається одним з найбільш актуальних. Це зумовлено в першу чергу тим, що в саме поняття «оптимальності» виборчої системи політичними силами, пересічними виборцями та експертами вкладається далеко не однозначний зміст. У той же час, попри різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи, можна виділити і певні спільні риси застосовуваних виборчих систем:

1. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів, що забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але і в постсоціалістичних державах.

2. У більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою. Навіть у країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій [105].

3. На місцевих виборах у Європі не є поширеною практика «блокування» партій. Вони висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків. Виняток з цього правила становлять лише окремі країни.

4. Простежується загальноєвропейська тенденція до забезпечення представництва національних меншин та жінок у органах місцевого самоврядування. На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у спис-

ках з розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування [105]. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар'єри. Нові виборчі Закони Румунії та Хорватії стали предметом критики Європейської комісії за демократію через право та інших експертів [112] саме через відсутність належних механізмів забезпечення представництва в органах самоврядування національних меншин.

5. У більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими («напівзакриті» та «відкриті списки»). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120 – 150 мандатів (як це має місце в Україні).

Зрештою, виборчі системи у європейських країнах на базовому рівні «прив'язані» до кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не до виду органу, що формується (тоді як в Україні вибори до ради села, селища і міста районного значення, які суттєво не відрізняються за кількістю виборців, що в них проживають, в одному випадку формуються за двома системами – мажоритарною відносною більшості та партійно-пропорційною).

У Франції ми спостерігаємо й цікаву особливість парламентських виборів до двох її палат. Зокрема, депутати нижньої палати – Національних зборів обираються загальним прямим таємним голосуванням на мажоритарній основі. Це означає, що для перемоги вже в першому турі один з претендентів в своєму виборчому окрузі повинен набрати більше половини голосів. Як правило, таке відбувається не дуже часто. Наприклад, на парламентських виборах 2002 року лише 58 кандидатів змогли вже в першому турі забезпечити собі депутатські мандати. У другий тур виходять ті претенденти, які в першому турі набрали більше 12,5% голосів (це може бути два, три і більше кандидатів). Щоб отримати бажаний депутатський мандат, одному з них досить буде обійти суперників, отримавши просту більшість голосів у другому турі виборів. У першому турі останніх парламентських виборів Франції партія «Союз на підтримку народного руху» (UMP), очолювана Президентом Н. Саркозі, отримала

39,54% голосів виборців. А основний конкурент — Соціалістична партія — домоглася підтримки 24,73% виборців. Центристи UDF-MoDem завоювали 7,61%, Національний фронт — 4,29%, Комуністична партія — 4,29%, «крайні» ліві — 3,41%, «зелені» — 2,25%. У виборах взяли участь 60,24% виборців, що говорить про відносно високу зацікавленість виборців політичними процесами країни [66].

Особливо заслуговує на вивчення досвід Франції у створенні механізмів тісної співпраці парламенту і органів місцевого самоврядування через механізм формування «верхньої палати» вищого законодавчого органу Сенату, де діє «схема» непрямих виборів. Система виборів senatorів у Франції виглядає так: виборці на рівні адміністративно-територіальної одиниці — комуни — обирають членів місцевого представницького органу (перший ступінь), який обирає делегатів (другий ступінь), котрі беруть участь у виборах senatorів (третій ступінь). Верхня палата законодавчого органу країни Сенат (346 senatorів) обирається «виборчим колегієм», який складається з депутатів, регіональних радників, обраних у департаменті, просто генеральних радників, делегатів муніципальних рад або заступників делегатів. Колегіє складається на 95 % із делегатів від муніципальних рад. Це єдині вибори, де голосування обов'язкове для членів виборчого колегію. Частина Сенату змінюється раз на 3 роки. Заборонено поєднувати мандати senatorа і депутата Європарламенту. Система обрання senatorів змінюється в залежності від їх кількості, що обирається: де 3 senatorи від департаменту або менше, то використовується мажоритарна система в 2 тури; якщо це 4 senatorи чи більше — то пропорційна [28].

У Франції є практика, коли члени уряду, що отримали депутатські мандати, самі не засідають у парламенті, а довіряють виконання депутатських функцій своїм спеціальним представникам. Крім цього, Закон про кумуляцію (сумісництво) мандатів дозволяє мерам мати один персональний виборчий мандат (депутата, senatorа, регіонального радника, генерального радника) на доважок до його муніципальних обов'язків. Тобто, на відміну від України, у Франції допускається можливість мерам бути одночасно ще й представниками законодавчого органу країни. Функція муніципального радника не вважається персональним

мандатом. Станом на сьогодні прийнято — хоча жодний закон цього не передбачає, — що мер повинен відмовитися від здійснення цієї функції в разі свого призначення на міністерську посаду. Отож, він залишається просто муніципальним радником [28] і працює на посаді міністра.

Багато в чому система влади в Україні нагадує французьку модель. Сьогодні, після виборів 2007 року, як ніколи гостро постало питання про суттєве перетворення системи місцевої влади в Україні а більш ефективну модель. Зокрема, багато політиків і науковців ставлять питання про ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій а «префектури» з наглядово-контролюючими функціями, а голів ОДА а префектів. Причому, більшість політиків зводить роль префекта до такого собі «прокурора загального нагляду», який наглядає за місцевим самоврядуванням, аби воно діяло в рамках Конституції та законів, а місцеве самоврядування виконує всі інші повноваження, що сьогодні належать місцевим державним адміністраціям.

Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком закономірно, що нам було б корисно детально вивчити модель організації місцевої влади у Франції, яка провела серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади у другій половині 80-х років ХХ-го сторіччя. Тим паче, що ця країна близька до нас як за державним устроєм та географічним положенням, так і по площі та чисельністю населення [96].

Французькі Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, містять принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

- було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. А саме, однаковий контроль встановлювався по відношенню до рішень усіх місцевих органів — муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому, цей контроль уже не був на предмет доцільності, а лише на предмет законності, і то з застосуванням судових процедур;

- префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядний територіальний колектив, став управлятись виключно виборними органами влади;

- принципово змінився статус округу, який до 1982 року був лише громадським утворенням. Після реформи він став управляти виборним адміністративним органом [2].

Найважливішою новелою у законодавстві стала правова норма, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статус обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті».

Отже, будь-яка реформа проводиться заради громадян і в інтересах громадян. Адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування неможливі без врахування думки громадянського суспільства. Українська громадськість уже напрацювала декілька варіантів проведення реформи, кожен з яких має свої позитивні та негативні сторони. Серед них і ті, що врахували окремі риси муніципального устрою Франції та використовують їх елементи для вдосконалення вітчизняної моделі — досвід департаментів.

Одна з моделей передбачає такі зміни: запровадження 2 рівнів адміністративно-територіального устрою (базового та регіонального), утворення виконавчих органів в обласних та районних радах, ліквідація райдержадміністрацій та утворення департаментів як структурних підрозділів облдержадміністрації. Відповідно до запропонованого варіанту:

- ліквідовуються райдержадміністрації, натомість створюються структурні підрозділи облдержадміністрацій — департаменти в кожному районі;

- утворюються виконавчі комітети обласних та районних рад, а управління і відділи районних та обласних державних адміністрацій включаються до складу виконкомів цих рад;
- облдержадміністрація та підпорядковані їй департаменти наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями;
- голів облдержадміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;
- керівник департаменту та його заступники призначаються на посаду головою облдержадміністрації за погодженням з Кабінетом Міністрів України;
- акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковій державній реєстрації;
- облдержадміністрації надається право зупиняти дії актів органів місцевого самоврядування з поданням до адміністративного суду.

Другий варіант — трирівнева модель адміністративно-територіального устрою з перетворення облдержадміністрації на орган префекторального типу, в т.ч.: ліквідація райдержадміністрацій; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; утворення місцевих управ.

Пропонується провести широку і глибоку децентралізацію з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні. Обласні державні адміністрації здійснюють лише контроль та наглядові функції, відбувається перерозподіл повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, вводиться посада представника ради у населених пунктах, що не є адміністративними центрами територіальних одиниць [107]. Зазначений варіант пропонує трирівневу систему адміністративно-територіального устрою. Пропонується запровадити такі одиниці: громада (сільська, міська), район (місто-район на правах громади), регіон (міста-регіони).

Сьогодні триває дискусія про чисельність таких утворень, але варто пам'ятати досвід Франції яка не зменшувала примусово кількість комун, а максимально сприяла асоціативним об'єднанням місцевих громад. Константою мети майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні повинна

стати — максимальна комфортність проживання її громадян та якість надаваних владою послуг.

Пошук оптимальної системи місцевої влади ускладнюється тим, що аналіз законодавства про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє виявити певний різновид виборчої системи, який є найбільш поширеним і, крім того, може бути застосований в українських умовах. В Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами — виборча система має досягати тих цілей, які ставляться її розробниками, але доцільності не для партій, а для суспільства. Серед таких цілей — забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію політики, ефективне функціонування системи органів публічної влади, перемога суб'єктів, «під яких» упроваджена виборча система, на наступних виборах. Другорядними чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. Але кожна із виборчих систем, упроваджених у країнах Європи, має в своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі державотворення. Вивчення як українських, так і зарубіжних традицій — предмет подальших досліджень із даної тематики.

Французька комуна. Зупинимось на специфічних рисах базового муніципального устрою Франції. Реформування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня республіки втілювалося у процес підвищення дієвості комун — базових (найнижчих) адміністративно-територіальних одиниць країни. Нині комуна (сільська чи міська) як юридична реальність включає три елементи:

1.Назва. Змінити її можливо лише указом президента за поданням міністра внутрішніх справ на основі прохання органу самоврядування комуни — муніципальної ради, висновку генеральної ради (департамент), висновку державної ради (державний рівень).

2.Територія. Кожна частинка французької території належить до однієї з комун. Тут реально діє принцип повсюдності місцевого самоврядування. Процедура зміни адміністративних

меж дуже складна і завжди вирішується центральними органами влади.

3. Населення. Його чисельність дуже важлива для встановлення субсидій та податкових виплат до бюджету комуни і навпаки, а також для встановлення правил, що стосуються складу органів комуни [117].

Базові адміністративно-територіальні одиниці Франції мають ряд особливостей, що виділяють їх серед базових структур місцевого самоврядування у Європі, але певним чином є характерними і для України:

Для комун характерна територіальна різноманітність. Комуни значно відрізняються між собою за чисельністю населення (багатомільйонний Париж і село з десятьма жителями). На початок 2004 р. їх налічувалося 36 782. Середня площа комуни у метрополії складає 14,88 км², а середня кількість населення — 380 чоловік. Характерними рисами французьких органів місцевої влади (як і для України) є малі розміри більшості комун. Понад 90% комун мають менше 2000 чол. населення (69% мають менше 700 мешканців, 29% мають менше 200 мешканців), однак кілька комун нараховують більше 0,5 млн. мешканців. Ради обираються у складі від 9 до 109 членів, залежно від величини комуни. Внаслідок незначних розмірів такого великого числа комун є необхідністю міжмуніципальна співпраця у багатьох сферах — існує близько 2 тис. багатоцільових об'єднаних рад і понад 10 тис. спеціальних рад. Ці об'єднання є правосуб'єктними організаціями зі своєю податковою системою [122].

В Україні ми спостерігаємо не лише аналогічну ситуацію з кількістю та чисельністю місцевих рад, а й необґрунтоване збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл. За десять років (з 1991 по 2001) кількість сільських рад зросла на 1052 одиниці, а чисельність сільського населення зменшилося на 1,1 млн. чол. При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилась на 153. Загальна їх чисельність (2003 рік) 27239 на 10273 сільських ради (в середньому по 1500 жителів і 2,8 сіл) [96]. Ці відомості є підтвердженням довготривалої відсутності державної політики у сфері адміністративно-територіального поділу країни, що відбувався неконтрольовано.

Повна автономність у виконанні повноважень є також характерною особливістю комун, бо вони — єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує власні функції і функції державної влади. Аналогічно і голова місцевої ради в Україні.

Конституція Франції 1958 року, яка діє донині, досить скупо говорить про права місцевого самоврядування. Це розділ 11 «Про місцеві колективи», хоча в цьому розділі лише стаття 72 присвячена місцевим колективам. «Стаття 72. Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів». Крім цього, за французькою Конституцією, стаття 34, «Закон визначає основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць; їх компетенції і їх податків [60]. Сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції [2]. За Адміністративним кодексом Франції (ст. 1): «комуни ... вільно керовані обраними радами. Закони визначають розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам, організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті». «Своїми рішеннями комуни упорядковують справи, які входять до їх компетенції. Вони з державою сприяють управлінню і освоєнню території, економічному, соціальному, медичному, культурному та науковому розвитку, а також охороні навколишнього середовища і поліпшенню укладу життя. Кому-

ни створюють мережу установ, яка дає можливість громадянам брати участь у місцевому житті і виражати свою відмінність» [2].

Механізм обрання управлінських структур комун не є однорідним. Радником (депутатом – укр.) муніципальної ради комуни може бути обраним кожен платник податків. Вибори муніципальних радників проводяться раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун [106]. Мера обирає муніципальна рада. Муніципальна рада кожної комуни має різної чисельності склад депутатського корпусу (радників) у залежності від числа мешканців у ній (див. таб.2.1.1.):

Таблиця 2.1.1. Склад муніципальної ради:

| Кількість жителів у комуні (чол.) | Склад муніципальної ради (кількість радників) |
|--------------------------------------|--|
| менше 100 | 9 |
| 100 – 499 | 11 |
| 500 – 1499 | 15 |
| 1500 – 2499 | 19 |
| 2500 – 3499 | 23 |
| 3500 – 4999 | 27 |
| 5000 – 9999 | 29 |
| 10000 – 19999 | 33 |
| 20000 – 29999 | 35 |
| 30000 – 39999 | 39 |
| 40000 – 49999 | 43 |
| 50000 – 59999 | 45 |
| 60000 – 79999 | 49 |
| 80000 – 99999 | 53 |
| 100000- 149999 | 55 |
| 150000 – 199999 | 61 |
| 200000 – 249999 | 61 |
| 250000 – 299999 | 65 |
| Більше 299999 – м. Ліон | 73 |
| м. Марсель | 101 |
| м. Париж | 163 |

Чітка законодавча регламентованість діяльності комун та її повноважень. Кодекс законів про комуни дуже детально регла-

ментує правила організації і проведення засідань муніципальної ради [106], в тому числі для забезпечення гласності і відкритості засідань. Очолює раду мер, який обирається радою та зі складу ради. Мер та його депутати представляють виконавчу владу муніципалітету. Депутати йому допомагають. Він несе відповідальність за муніципальне управління.

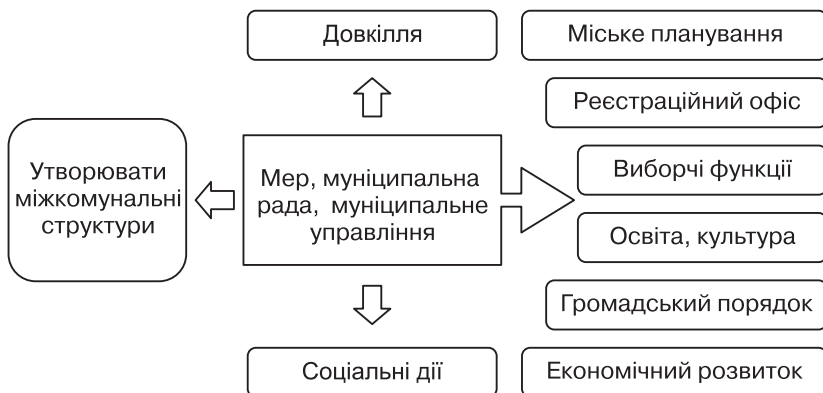
Рада і мер обирають заступників, формують комісії. Мер скликає засідання, у великих містах засідання проходить раз на місяць, за законом не менше одного разу на 3 місяці. Він зобов'язаний скликати раду за вимогою префекта (представника державної влади у департаменті) та половини членів ради. Кворум для засідань — присутність половини членів ради. Радник, який не може бути присутнім на засіданні, може письмово доручити іншому раднику проголосувати від його імені. До повноважень муніципальної ради належать:

1) повноваження у сфері фінансів — прийняття бюджету, визначення ставок комунальних податків, вирішення питань про необхідність позик, затвердження звітів про використання бюджетних коштів.

2) Повноваження в сфері громадських служб — рада має право створювати або ліквідовувати громадські служби комуни, крім тих, що мають бути обов'язково (похоронне бюро, служби збору сміття тощо).

3) Повноваження щодо майна комуни, яке поділяється на «громадське», тобто таке, яке призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо) та майно «приватне», яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про віднесення майна до категорії «громадського».

4) Повноваження в сфері облаштування території та міського будівництва. Крім цього, ради комун можуть розробляти і схвалювати міжкомунальні хартії розвитку і освоєння, які визначають середньотермінові перспективи їх економічного, соціального та культурного розвитку, окреслюють відповідні програми дій, уточнюють умови організації і функціонування устаткування та публічних служб, міжкомунальні плани облаштування тери-



Мал.2.1.4. Повноваження муніципального управління комуни
(місцевий рівень самоврядування)

торій, але ця робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун. На пропозицію зацікавлених комун, периметри зон, яких це стосується, встановлюються представником держави в департаменті після висновку генеральної ради [106].

Схематично повноваження мера комуни та муніципальної ради можна зобразити так (мал. 2.1.4.):

Мер та заступники за свою роботу одержують певну доплату та деякі пільги. У мера вона коливається від 2600 (комуни до 500 жителів) до 25 тис. французьких франків (Париж, Ліон, Марсель) [96]. В Україні, на жаль, відсутня достатня правова база діяльності органів місцевого самоврядування, і навіть в існуючій закладені риси зацентралізованості, концентрації та відсутня чітка субсидіарність повноважень.

Державний контроль за роботою комун та їх виборних органів. Слід пам'ятати, що великий вплив на прийняття рішень муніципалітету має мер, а з іншого боку муніципальна рада, як і кожен орган місцевого територіального колективу, перебуває під адміністративним контролем органів центральної державної влади. Префект має право контролю за законністю рішень комуни, хоча їх скасування можливе лише адміністративним судом. Закон зобов'язує кожну раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і вони вважаються такими, що вступили в дію лише після передачі їх префекту чи супрефекту та опубліку-

вання (оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом 2-х місяців від дня його одержання він може звернутись до адміністративного суду для визнання його незаконним та призупинити виконання до остаточного розгляду судом. У разі необхідності префект обґрунтованою постановою може зупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною вона, може бути розпущена указом президента республіки, прийнятому на раді міністрів. Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію в складі від 3-х осіб для комун із населенням до 35000 мешканців або до 7-ми осіб для комун з більшою кількістю мешканців. Не пізніше ніж за 2 місяці з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

В Україні державний контроль здійснюється державними адміністраціями лише в частині делегованих органам місцевого самоврядування державою повноважень, але механізму впливу на місцеві ради за їх неналежне виконання фактично не має.

Мер як представник комуни має досить великі повноваження. Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями і державою, має право укладати угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво; також має повноваження, необхідні для забезпечення порядку в комуні. Крім цих повноважень, мер має повноваження представника державної адміністрації, які визначаються законом. До кола його функцій входить реєстрація актів громадянського стану, він також вживає заходів для допомоги в пошуку і покаранні правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни. Він може складати протоколи про правопорушення. На території комуни мер забезпечує оприлюднення законів та інших нормативних актів і слідкує за їх виконанням. Мер забезпечує проведення виборів, підтверджує достовірність підписів, видає різні свідоцтва та ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі та подає необхідні статистичні дані для державних мініс-

терств і відомств. Закон визначає засоби контролю держави над діяльністю мера та встановлює заходи впливу на нього. Так, у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків, міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність на строк до 1-го місяця. Указом Президента, схваленим Кабінетом Міністрів, мер може бути відсторонений від посади. Закон визначає процедуру звільнення мера з посади. Дії і рішення мера як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають адміністративному контролю такому ж, якому підлягають рішення і дії муніципальної ради. На прикладі мера комуни робимо висновок про те, що держава, декларуючи децентралізацію, намагається її ще більше втілювати у стосунках з місцевим самоврядуванням. Схема проста – «більше повноважень більше відповідальності через державний контроль виконання повноважень». В Україні ми маємо іншу ситуацію – голова громади хоча майже безконтрольний з боку держави (за винятком корупційних дій), але й набагато безправніший, ніж французький мер.

Надавши ширше поле діяльності муніципальній владі, не змінюючи при цьому карти адміністративного поділу, децентралізація спровокувала нові дискусії щодо життєздатності малих сільських комун у Франції. Традиційні функції (реєстрація громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання у належному стані мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, тощо) було розширено за рахунок додаткових повноважень у сфері міського планування, надання дозволу на планування) і у державній освіті. Комуна отримала також нові можливості для діяльності в економічній сфері, зокрема з метою подолання труднощів деяких підприємницьких організацій і збереження послуг, потрібних населенню сільської місцевості. Виконуючи ці завдання, місцеві громади стикаються з різноманітними труднощами. Їхній інституціональний статус є однаковим, у той час як здатність кожної комуни до дій є різною. Нестача достатніх фінансових коштів призводить до того, що центральний уряд передає їм необхідні кошти в ім'я національної солідарності че-

рез механізм фінансового врегулювання. Для подолання таких труднощів застосовується два підходи:

- співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем чи спільне здійснення певної діяльності;
- злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування [105].

У першому випадку комуні залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуні і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Вони мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників, а їх створення може бути як добровільним, так і примусовим. За умов добровільності, об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але у випадку крайньої необхідності, таке об'єднання може бути утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні проходить ще повільніше, ніж процес створення синдикатів (між-комунальних об'єднань) і можливе лише за умов добровільності муніципальних рад чи результатів місцевого референдуму.

Приклад організації місцевого самоврядування у такій країні, як Франція, є досить важливим і повчальним для України. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього готові як державна влада, так і саме суспільство. Таке реформування успішне лише за умови його поступовості і комплексності. Конституція України теж передбачає можливість створення асоціацій, але законодавча база і механізм економічного стимулювання цього процесу відсутні [59]. В Україні, як проміжний варіант, було б доцільним використати французький досвід децентралізації, вирішивши питання законодавчого оформлення асоціацій сільських, селищно-сільських і міськ-сільських громад та шляхів економічного стимулювання через надання державних допомог для вирішення соціально-економічних потреб громад, процесу об'єднання цих рад у дієві громади. Одним із шляхів може бути виділення коштів для виконання повноважень лише дієздатним

громадам, а не спроможні повинні створювати теж об'єднання для виконання або спільних проектів, або надання більш фінансово- чи організаційноємних послуг.

2.2. РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ – ХАРАКТЕРНІ РИСИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ФЕДЕРАЛІЗМ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ?

Після розпаду СРСР перед Росією постало складне завдання реформування російської державності. Існуюча жорстка система централізованої державної влади, основні функції якої виконував партійний апарат — розпалася. Необхідно було збудувати нову систему управління з урахуванням регіональної різноманітності, колосальних відстаней та національних особливостей. Територіальне управління і організація влади ототожнюється з управлінням в адміністративних межах суб'єктів Російської Федерації і місцевого самоврядування. Тобто, це управління в межах територій конкретних республік, країв, областей, міст, районів, сіл і селищ. Воно є сферою діяльності федеральних органів влади, органів влади суб'єктів федерації і місцевого самоврядування по управлінню на даній території всіма підвідомчими їм галузями і сферами діяльності. Система місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування будується у відповідності до адміністративно-територіального поділу суб'єктів Федерації. Діюча донині система адміністративно-територіальних одиниць склалася з років радянського минулого, коли на зорі радянської влади створений Катериною II адміністративно-територіальний поділ Російської імперії (губернія — уїзд — волость) було замінено новими одиницями. Ними стали: область (край) — округ — район, а потім, після ліквідації округів — область (край) — район.

Територіальне управління органами влади в Росії здійснюється на трьох рівнях: федеральному, суб'єктів Федерації і місцевого самоврядування. Федеральне управління поширюється на всю територію Російської Федерації. Воно є централізованим та забезпечує одноманітність і диференціацію з урахуванням особливостей території. У своїй основі воно носить загальний характер, тобто виражається у встановленні спільних принципів і правил. Величезні розміри країни, різноманітність соціально-економічних структур, кліматичних, історичних, культурних і

релігійних чинників вимагають гнучкого поєднання загально — федеральних і регіональних інтересів.

Територіальне управління органами влади суб'єктів федерації і органами місцевого самоврядування здійснюється на місцях у рамках державного управління Російської Федерації. Воно має свою організаційно-правову самостійність і поширюється лише на підвідомчу територію та сфери діяльності, віднесені до компетенції цих органів влади [7; с.45]. Правовою базою організації територіальної влади в Росії є:

- Конституція Російської Федерації, федеральні і федеральні конституційні закони, акти Президента Російської Федерації та федеральних органів виконавчої влади;
- Конституції республік, статuti суб'єктів Федерації, законодавчі акти суб'єктів Федерації, правові акти їх органів виконавчої влади;
- правові акти органів місцевого самоврядування стосовно їх територіальної сфери діяльності [52].

У відповідності до Указу Президента Росії № 849 «Про повноваження представника Президента Російської Федерації у федеральному окрузі» від 13 травня 2000 року в країні були створені Федеральні округи [108], які не є частиною адміністративно-територіального поділу Росії, а виникли на основі існуючих військових округів. Їх у всього сім:

1. Центральний федеральний округ.
2. Південний федеральний округ.
3. Північно-Західний федеральний округ.
4. Далекосхідний федеральний округ .
5. Сибірський федеральний округ.
6. Уральський федеральний округ.
7. Приволзький федеральний округ.

Представником Президента у федеральному окрузі є повноважний представник Президента Росії.

Головними його завданнями є організація у відповідному федеральному окрузі роботи по реалізації органами державної влади основних напрямків внутрішньої і зовнішньої політики держави, визначених Президентом Російської Федерації; організація контролю за виконанням у федеральному окрузі рішень федеральних органів державної влади; забезпечення реалізації

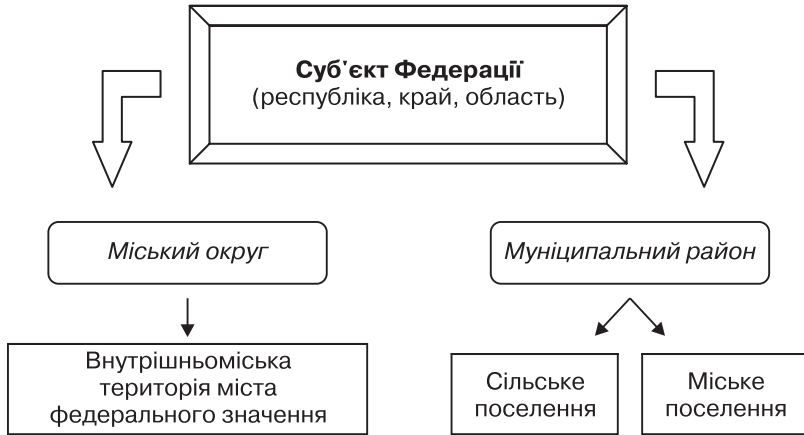


Мал.2.2.1. Основні функції повноважного Представника Президента Росії у федеральному окрузі

у федеральному окрузі кадрової політики Президента Росії; подання Президенту регулярних доповідей про забезпечення національної безпеки у федеральному окрузі, а також про політичне, соціальне і економічне положення у федеральному окрузі та внесення Президенту Російської Федерації відповідних пропозицій. Повноважний представник Президента Росії у федеральному окрузі виконує такі основні функції (мал.2.2.1).

Місцеве управління здійснюється на всій території Російської Федерації. Його територіальну основу складають муніципальні утворення. У Російській Федерації існує 5 видів муніципальних утворень, які функціонують на двох рівнях (мал.2.2.2.):

- **муніципальний район** — кілька міських і/або сільських поселень;
- **сільське поселення** — один або кілька сільських населених пунктів;
- **міське поселення** — одне місто або поселення міського типу з ближніми населеними пунктами сільського або міського типу;



Мал.2.2.2. Схема системи муніципального управління суб'єктів Федерації Росії (два рівні муніципального управління)

- **міський округ** — міське поселення, що не входить до складу муніципального району;
- **внутрішньоміська територія міста федерального значення** — частина території міста федерального значення (Москви чи Санкт-Петербурга).

Межі і статус муніципальних утворень встановлені в 2003—2005 роках при проведенні муніципальної реформи. Порядок зміни меж і перетворення муніципальних утворень встановлений Федеральним законом.

Повернемося до низової базової одиниці місцевого самоврядування. Отже, **сільське поселення** — один або декілька об'єднаних спільною територією сільських населених пунктів (селищ, сіл, станиць, деревень, хуторів, кишлаків, аулів та інших сільських населених пунктів), в яких місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо і (або) через виборні чи інші органи місцевого самоврядування. Сільські поселення входять до складу муніципального району. Сільське поселення — один із типів муніципальних утворень у Росії, передбачених муніципальним устроєм [19].

До складу території сільського поселення можуть входити, як правило, один сільський населений пункт або поселення з чисельністю населення більше 1000 чоловік (для території з висо-

кою густотою населення — більше 3000 чоловік) і (або) об'єднані спільною територією кілька сільських населених пунктів з чисельністю населення менше 1000 чоловік кожний (для території з високою щільністю населення — менше 3000 чоловік).

Сільське поселення має адміністративний центр — населений пункт, який визначений з урахуванням місцевих традицій і соціальної інфраструктури і в якому, у відповідності з законом суб'єкту Російської Федерації, знаходиться представницький орган даного сільського поселення.

Межі сільського поселення, до складу якого входять два і більше населених пункти, як правило, встановлюються з урахуванням пішохідної доступності до його адміністративного центру і назад протягом робочого дня для жителів усіх населених пунктів, що входять до його складу. Винятком є території з низькою щільністю населення, а також віддалені та важкодоступні місцевості. Чисельність сільських поселень може змінюватися від декількох десятків людей до 15—20 тисяч мешканців.

Міське поселення — місто або селище, в яких місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо населенням і/або через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Міські поселення, що не являються міськими округами, входять до складу муніципальних районів. До складу території міського поселення можуть входити одне місто або одне селище. А також, у відповідності з генеральним планом міського поселення, території, призначені для розвитку його соціальної, транспортної та іншої інфраструктури (включаючи території селищ і сільських населених пунктів, що не є муніципальними утвореннями) [19].

Міський округ — місто або муніципальне утворення, яке не входить до складу типових адміністративних одиниць місцевого значення (районів в Росії) [19]. Точніше статус міського округу визначається в залежності від законодавства конкретного регіону.

Змішана національно-державна і адміністративно-територіальна система державного управління та устрою, що існувала раніше, обумовлювала правову асиметрію між суб'єктами Федерації. У Федеральному договорі, підписаному суб'єктами Федерації (за винятком Татарстану і Чечні) в 1992 р. було зафіксовано, що республіки у складі РФ суверенні. Територія Росій-

ської Федерації нині складається з 89 територій та її суб'єктів. Система державної влади сучасної Росії закріплена в Конституції 1993 р. У цій Конституції вся влада розділена по трьох рівнях: федеральні органи влади, органи влади суб'єктів Федерації, органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в Росії не входять до системи державної влади. Згідно Конституції, існує шість видів суб'єктів Федерації, рівних у своїх конституційних правах. Конституцією 1993 р. була усунена правова асиметрія між суб'єктами. Змішана національно-державна і адміністративно-територіальна система державного устрою була замінена (у правовому відношенні) єдиною формою територіального устрою. Закріплення рівних прав для суб'єктів Федерації означає, що всі вони — державні утворення і мають рівні права у взаєминах з федеральними органами державної влади. Збереження шести видів суб'єктів є лише історичною спадкоємністю. Існування єдиного федерального центру не означає концентрації всієї влади в руках федеральних органів і відсутності самостійності органів влади суб'єктів Федерації. Принцип розмежування повноважень закріплено ст.5 Конституції. Всупереч задекларовані в Конституції Російської Федерації рівноправності суб'єктів, правове регулювання управління з центру в різних суб'єктах іде різними шляхами на договірній основі. Донедавна існували два шляхи оформлення та розмежування повноважень між органами всіх рівнів: на основі законів і на договірних засадах. Після ухвалення Конституції РФ в 1993 р. з'явилася можливість збудувати нову конституційну систему влади і федеральних відносин. Але для цього необхідно було створити механізми реалізації відповідних положень Конституції, конституційні закони — про розмежування повноважень між центром та суб'єктами Федерації, закон про організацію влади в регіонах. Ці базисні закони повинні були, виходячи з конституційних норм, окреслити загальні правила і механізми побудови федерації і організації влади. Але національні (сепаратистські — рос.) настрої в регіонах, відмова платити податки до федерального бюджету і миттєвих інтересів регіональних еліт спрямувала процес в договірне русло. У лютому 1994 р. був підписаний договір з Татарстаном, що не підписав федерально договору — по суті, це конфедеративний договір [52; с.442].

До сьогодні договори підписані 49 суб'єктами федерації. Існує думка, що це розкладає федерацію зсередини: у ст. 4 Конституції написано, що всі суб'єкти федерації рівноправні, але реально виходить, що багатші і національно орієнтовані — мають більше прав. У конституціях і статутах суб'єктів виявлено тисячі невідповідностей з Конституцією Російської Федерації, навіть у таких питаннях як організація влади в регіонах, що стосуються підпорядкування правоохоронних органів центру. Договірні форми разом з Конституцією можуть регламентувати відносини сторін, але якщо договори не входять у суперечність з Конституцією [52].

Побутує думка, що Російська Федерація має ознаки, як федерації, так і конфедерації. Як доказ: у федеративній державі жоден з суб'єктів не може володіти суверенітетом; що всупереч логіці дев'ять національних округів мають статус суб'єктів Федерації і входять до складу інших суб'єктів [7].

Російська Федерація здійснює владу через органи державної влади, вони один з каналів, через який народ згідно Конституції (ст.3) здійснює свою владу. Інший канал — органи самоврядування, що не входять в систему державної влади. Кожний з цих органів наділений певними державно-владними повноваженнями, які виражаються в компетенції державних органів (під компетентністю розуміють сукупність предметів їх відання і повноважень). Компетенція органів державної влади визначається Конституцією Російської Федерації, конституціями та статутами суб'єктів Російської Федерації, її законами, законами її суб'єктів, Федеральним й іншими дворівневими договорами, указами Президента Російської Федерації і виконавських органів її суб'єктів, положеннями про органи, іншими нормативно-правовими актами. Кожен державний орган є складовою частиною єдиної системи органів державної влади Російської Федерації (ст.5) [56]. У єдину систему державних органів згідно, Конституції, входять органи державної влади Російської Федерації та її суб'єктів. Державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу і судову владу. Сфери їх компетенції розділені та визначені Конституцією Російської Федерації та її законодавством [56]. Єдність системи державної влади Російської Федерації виявляється в

розмежуванні предметів відання і повноважень між органами влади Російської Федерації і органами влади її суб'єктів

Останнім часом була усунена головна відмінність країв і областей від національних республік, де губернатори призначалися і звільнялися Указами Президента. Тепер не тільки республіки обирають своїх президентів, але і всі губернатори і голови адміністрацій обираються. У демократичній системі вибраний регіональний керівник знаходиться під контролем як народу, що вибрав його, так і центрального керівництва, що запропонувало його кандидатуру. Така система приводить до більшої ефективності роботи керівників регіонів. У разі порушення губернатором федерального законодавства або зловживань владою існує можливість звернутися до суду. Суди, міліція, ФСБ, прокуратура та інші силові структури перебувають у підпорядкуванні федерального центру. На місцях є інститут представників Президента, до завдань яких входить інформування його про ситуацію в регіоні. Своім указом Президент може оголосити пряме президентське правління і усунути від влади того губернатора, що порушив закон, зловживає владою. Але існує проблема — відсутній закон про пряме президентське правління. Хоча в ст.88 Конституції мовиться про те, що при певних обставинах і в порядку, передбаченому законом, запроваджується на території Російської Федерації або окремої місцевості надзвичайне положення. Згідно ст.85, Президент має право припиняти дію актів органів виконавчої влади суб'єктів Федерації у разі їх суперечності Конституції, федеральним законам, міжнародним зобов'язанням або у разі порушення прав і свобод людини. Ще одним чинником впливу центру на регіони є розподіл фінансових ресурсів через трансфerti. Якщо врахувати, що регіонів-донорів у Росії менше 10, то скорочення федерального фінансування є могутнім важелем впливу на органи влади суб'єктів Федерації [52].

Реалізація компетенції Російської Федерації і її суб'єктів розподіляється між їх різними органами державного управління. Система управління галузями і сферами в різних територіальних аспектах інтегрується Президентом Російської Федерації, органами влади Російської Федерації, органами влади суб'єктів Федерації. Будучи органами загальної компетенції, Президент,

Уряд Російської Федерації і виконавчі органи суб'єктів виконують завдання, функції і повноваження по керівництву економікою, соціально-культурною й іншою діяльністю в територіальному, міжгалузевому і галузевому аспектах. Президент Російської Федерації, дотримуючись Конституції, федеральних законів має право вирішувати різні питання з організації і управління в різних сферах діяльності. І хоча його повноваження не конкретизовані в цій області, на практиці він видає правові акти з найрізноманітніших питань.

Різноманіття регіональних проблем, їх специфіка і своєрідність передбачають особливості соціально-економічного розвитку і завдань, що стоять перед органами влади на даній території — вони неминуче впливають або на систему органів влади, або на їх структуру, склад функцій і повноважень. Але у всіх випадках йдеться про специфіку завдань управління на частинах території Російської Федерації. У суб'єктах Федерації одні і ті ж функції і повноваження можуть здійснюватися різними органами. Наприклад, функції законодавчого органу в суб'єктах виконують законодавчі збори, верховні ради, думи тощо; вищим посадовцем може бути президент, глава республіки, голова уряду і т.п.

На відміну від законодавчої і судової влади, органи яких працюють в автономному режимі, підкоряючись тільки закону, виконавча влада на різних рівнях працює «в системі», тобто з певною адміністративною субординацією і послідовністю ухвалення рішень, що дозволяє їй здійснювати управлінські функції і проводити в життя прийняті рішення. Державно-правова реформа, що проводилася в Росії, наділила суб'єктів федерації правом власної законодавчої діяльності, розширила їх права в різних сферах діяльності, дозволила на практиці реалізувати принцип поділу властей і формування законодавчих регіональних органів державної влади там, де вони були відсутні. Отже, у РФ органи законодавчої влади діляться на федеральні і регіональні (суб'єктів федерації) — це Федеральні Збори РФ, законодавчі органи суб'єктів (народні зібрання, державні збори, верховні ради і т.д.). Основною особливістю їх є те, що вони обираються безпосередньо народом (тобто є представницькими органами). Рішення регіональних законодавчих органів є обов'язковими до виконання всіма іншими органами відповід-

ного рівня, а також нижче стоячими органами державної влади і місцевого самоврядування. Їх функції, перш за все — правотворчість, створення правової бази. Конституція встановлює, що закони суб'єктів Федерації не можуть суперечити федеральним законам, і за наявності суперечностей пріоритет надається федерального закону [21].

Хоча Конституція Росії проголосила формально рівність прав органів державної влади суб'єктів Федерації, але їх законодавчі повноваження відрізняються. Це виявляється в наявності різних за правовим статусом суб'єктів: статус республік визначається Конституцією РФ і Конституцією самих республік, а статус інших суб'єктів — Конституцією РФ і статутами суб'єктів, що приймаються самостійно. Крім того, є не рівнозначні договори федерального центру з суб'єктами Федерації. Аналіз конституцій, наприклад, Башкортостану, Республіки Інгушетія, Республіки Комі, Республіки Татарстан, Степового укладення республіки Калмикія, статuti Іркутської області та Краснодарського краю показують, що ці акти відрізняються в частині регламентації правового статусу законодавчих органів, їх компетенції і взаємин з іншими органами влади суб'єктів. Відрізняються назви законодавчих органів: Народний хурал (Бурятія, Калмикія), Народне Зібрання (Інгушетія), Державні Збори (Башкортостан), Законодавчі Збори (Карелія), Верховна Рада (Татарстан) тощо [29].

У компетенцію законодавчих органів суб'єктів Федерації входить ухвалення, зміна і доповнення законів. У більшості випадків вони володіють і правом контролю за їх виконанням, рідше (Карелія) — правом їх тлумачення. У тих республіках, де існує посада президента, він володіє правом відкладального вето при ухваленні законів. У деяких республіках парламент має право імпічменту президента за певних обставин. Законодавчі збори інших суб'єктів Федерації також мають право на ухвалення законів, своїх статутів і інших нормативних актів, але статuti їх обережніші в регламентації взаємин з виконавчими органами. Наприклад, Статут Іркутської області радикальніший, ніж Статут Краснодарського краю: він наділяє голову адміністрації правом підпису або повернення законів, за ним закріплено потенційне право розпуску зборів за певних обставин. Усі ці від-

мінності визначаються специфікою суб'єктів Федерації і встановлюються в межах Конституції самостійно, оскільки ст.73 свідчить, що суб'єкти володіють усією повнотою державної влади поза межами відання Російської Федерації [56].

Основу публічного управління Російської Федерації складає адміністративна організація влади, тобто закріплена нормами адміністративного права система органів влади. Її елементами є: органи виконавчої влади та інші органи управління її розгалуженої системи. Дії виконавчої влади багатопланові, вони направлені на створення сприятливих економічних, правових і організаційних умов діяльності громадян, комерційних і некомерційних організацій, підприємництва. Виконавча влада реалізується через:

- нормативне регулювання шляхом встановлення спільних правил (наприклад податкового законодавства);
- шляхом його оперативного коригування у відповідності з реальними завданнями (наприклад, ставки податків можуть коригуватися шляхом зміни законодавства);
- контроль за виконанням правових норм, регулюючих відносини у цій сфері (наприклад, контроль за діяльністю комерційних банків здійснює Центральний Банк РФ);
- державний захист прав та інтересів учасників суспільних відносин (наприклад, інтереси прав споживачів);
- координацію і загальні напрями їх діяльності;
- сприяння її успішному здійсненню;
- визначення пріоритетів (наприклад, у сфері виробництва на якомусь етапі стає пріоритетним виробництво продуктів харчування або засобів виробництва);
- державні контакти (наприклад, аерокосмічна промисловість розвивається через державні контракти);
- реєстрацію (всі комерційні і виробничі організації, як і інші, підлягають реєстрації в органах виконавчої влади на рівні РФ або її суб'єктів чи органів місцевого самоврядування);
- ліцензування (для здійснення багатьох видів діяльності необхідно мати дозвіл, наприклад, на виробництво або торгівлю медикаментами) [6].

До органів виконавчої влади суб'єктів Федерації належать президенти і голови адміністрацій суб'єктів, їх уряди, міністерства, державні комітети та інші відомства. Вони складають єдину

систему органів державної влади, очолювану Урядом РФ. Для органів виконавчої влади характерно те, що вони або призначаються відповідними керівниками виконавчих органів, або обираються. Наприклад, голова Уряду РФ призначається Президентом з відома Державної Думи, Глава Республіки Мордовія обирається народом і призначає Голову уряду Мордовії з відома Державних Зборів Республіки Мордовії.

Органи виконавчої влади діляться на федеральні і органи суб'єктів федерації. За характером повноважень вони підрозділяються на органи загальної компетенції (ведуть багато напрямків виконавчої діяльності) і органи спеціальної компетенції (ведуть окремі напрями або сфери виконавчої діяльності). До перших відносяться уряд РФ і уряди суб'єктів, до других – міністерства, державні комітети й інші відомства федерації і її суб'єктів (наприклад, міністерство фінансів РФ, міністерство фінансів Мордовії). Органи виконавчої влади спеціальної компетенції можуть підрозділятися на органи галузеві (керуючі галузями, наприклад – Міністерство культури) і органи міжгалузевого управління (наприклад, державні комітети).

Формування сучасної системи управління – це подолання низки організаційних стереотипів, що склалися за радянських часів. Сучасному характеру взаємин між органами державної влади Російської Федерації і її суб'єктів суперечить конструкція «єдиної системи галузевих міністерств і відомств», заснована на жорсткій централізації державної власності на засоби виробництва. В даний час підприємства, а також соціально-культурні установи в основному децентралізовані: по-перше, вони диференційовані за формами власності; по-друге, недержавні підприємства, зберігаючи свою галузеву приналежність, виведені з безпосереднього підпорядкування державних органів; по-третє, державні підприємства і установи, зберігаючи відомчу приналежність, знайшли достатню самостійність і не розглядаються як ланки єдиної галузевої системи жорстко підлеглі вищестоячим галузевим органам. У відношенні до них вищі органи володіють лише окремими елементами прямого управління, пов'язаними із заміщенням керівників, забезпеченням виконання законів, фінансуванням бюджетних організацій. Та головне призначення

галузових органів — координація і регулювання діяльності у відповідних галузях.

До спільних повноважень органів виконавчої влади Російської Федерації і її суб'єктів віднесені питання, вирішення яких повинне враховувати як загальноросійські, так і регіональні інтереси суб'єктів Федерації. До них віднесені питання володіння, користування і розпорядження землею, природними ресурсами, спільні питання освіти науки, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, координації міжнародних відносин і зовнішньоекономічної діяльності і т.д. Конституцією за суб'єктами Російської Федерації закріплена «вся повнота державної влади» поза межами повноважень Російської Федерації.

Особливості місцевого самоврядування Росії. Місцеве самоврядування в Росії — це організаційне управління справами місцевого значення громадянами, що проживають на даній території або обраними ними місцевими органами влади. Місцеве самоврядування здійснюється в містах, сільських поселеннях, на інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Історія розвитку місцевого самоврядування свідчить про те, що місцеве самоврядування успішно функціонує у тому випадку, коли воно будується в єдиному просторі, тобто на компактній території (у селі, селищі, місті, міському районі). Самоврядування визначається не тільки виборністю органів, але і наявністю компактної виробничої інфраструктури, яка є матеріально-фінансовою базою місцевого самоврядування. Для Росії місцеве самоврядування є багатограним політико-правовим явищем, і, як об'єкт конституційно-правового регулювання, виступає у якості:

- засади конституційного ладу — найважливішого принципу організації та функціонування влади і в суспільстві загалом і в державі зокрема;
- специфічної форми народовладдя;
- права жителів територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Ст. 12 Конституції Російської Федерації підтверджує, що місцеве самоврядування у межах своїх повноважень самостійне і органи місцевого самоврядування не входять до системи органів

державної влади. Звідси випливає, що воно є однією з фундаментальних засад устрою держави та суспільства.

Вищим безпосереднім вираженням влади народу є референдум і вільні вибори (Ст.3 Конституції РФ). Ці положення Конституції країни фактично закріплюють сучасну модель місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави [52].

Конституція Росії (ст.77) формує схему та механізм організації державної влади в Росії: «Система органів государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Тут проявляється федералізм російської влади [56].

У Російській Федерації місцева демократія має, згідно Конституції, державну підтримку та гарантії, що проявляється у наданні територіальним громадам та їх органам владно-управлінських повноважень. А у відповідності до ст. 133 Конституції Росії, громадяни мають право ще на й компенсацію додаткових затрат, виниклих у результаті рішень, прийнятих органами державної влади, заборобою та обмеженням прав місцевого самоврядування, встановленими Конституцією Російської Федерації і федеральними законами [52].

Громадянам країни гарантується право брати участь у керівництві держави як безпосередньо, так і через своїх представників. Громадяни мають право обирати і бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумі, право рівного доступу до державної служби. Ст.33 визначає право громадян країни звертатися до органів влади: «Громадяни Російської Федерації мають право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні і колективні звернення в державні органи і органи місцевого самоврядування».

На відміну від конституційних засад місцевого самоврядування України, де в останній редакції Конституції (Розділ XI включає сім статей, 140-146) вони виписані досить детально,

в Конституції РФ розділ 8 «Місцеве самоврядування» містить всього чотири статті і такі основні положення:

1. Місцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпоряджання муніципальною власністю.

2. Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

3. Місцеве самоврядування здійснюється в міських, сільських поселеннях та на інших територіях з урахуванням історичних та місцевих традицій. Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно. Зміна кордонів територій, де здійснюється місцеве самоврядування, допускається з урахуванням думки населення відповідних територій.

4. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, вирішують інші питання місцевого значення.

5. Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі (це положення відсутнє в Конституції України).

Крім Конституції Росії, правовою базою для місцевого самоврядування в Російській Федерації служать ряд федеральних законів, прийнятих для сприяння розвитку місцевої демократії, згодом їх положення увійшли до Основного Закону. Серед основних: Закон РФ «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» (№1550-1 від 6 липня 1991 року) [38], закон, що встановлює загальні принципи організації муніципальної служби і основи правового положення муніципальних службовців «Про основи муніципальної служби в Російській Федерації (№8-ФЗ від 8 січня 1998 року) [39], закон, що визначає основні принципи організації місцевих фінансів, встановлює джерела формування і напрями використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, основи бюджетного процесу в муніципальних утворен-

нях і взаємозв'язки органів місцевого самоврядування з фінансовими інститутами, а також гарантії фінансових прав органів місцевого самоврядування «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації (№126-ФЗ від 25 вересня 1997 року) [41], закон, що визначає роль місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя, правові, економічні і фінансові основи місцевого самоврядування і державні гарантії його здійснення, установлює загальні принципи організації місцевого самоврядування «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації, (№154-ФЗ від 28 серпня 1995 року та друга редакція – №131-ФЗ від 16 вересня 2003 року з рядом змін) [37].

Сприяли розвитку місцевої демократії і відповідні Укази Президента Росії, серед яких указ, що був прийнятий з метою забезпечення умов для розвитку і ефективної діяльності місцевого самоврядування, реалізації його конституційних повноважень «Про утвердження основних положень державної політики в області розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації» (№ 1370 від 15 жовтня 1999 року) [108], та ін.

Копітка законодавча робота зі ствердження місцевої демократії проводиться і на рівні суб'єктів РФ, що підтверджується роботою Московської Думи та мера Москви:

- Закон міста Москва «Статут міста Москва» (в ред. Законів м. Москва від 13 липня 2001 року № 32, від 6 грудня 2002 року № 54, від 19 лютого 2003 року № 17, від 22 листопада 2003 року № 61, від 14 липня 2004 року № 51, зі змінами, внесеними визначенням Верховного Суду РФ від 27 грудня 2001 року № 5-г01-149);

- Закон міста Москва «Про територіальне самоврядування в місті Москва» (№ 26-77 від 10 липня 1996 року);

- Закон міста Москва «Про збори і конференції громадян по місцю їх проживання в місті Москва» (№18 від 4 червня 1997 року);

- Закон міста Москва «Про організацію місцевого самоврядування в місті Москва» (№56 від 6 грудня 2002 року);

- Закон міста Москва «Про муніципальну службу в місті Москва» (№15 від 24 березня 2004 року);

- Постанова Уряду Москви «Про роботу територіальних органів виконавчої влади міста Москви по взаємодії з органами місцевого самоврядування і розвитку ініціатив громадян» (№474 від 28 червня 2005 року);

- Закон міста Москва «Про статус виборної посадової особи місцевого самоврядування в місті Москва» (№10 від 25 лютого 2004 року);

- Закон міста Москва «Про статус депутата муніципального зібрання внутриміського муніципального утворення» (№9 від 25 лютого 2004 року) та ряд інших [19; с.84-89].

До структури органів місцевого самоврядування, встановлені статутом муніципального утворення, входять наступні органи і посадові особи місцевого самоврядування:

- представницький орган муніципального утворення;
- голова муніципального утворення;
- місцева адміністрація;
- контрольний орган муніципального утворення;
- інші органи місцевого самоврядування.

У відповідності до федерального закону існують такі основні варіанти структури органів місцевого самоврядування:

- представницький орган обирається населенням, голова муніципального утворення обирається населенням і очолює представницький орган, голова місцевої адміністрації призначається за контрактом;

• представницький орган обирається населенням, голова муніципального утворення обирається населенням і очолює місцеву адміністрацію;

• представницький орган обирається населенням, голова муніципального утворення обирається представницьким органом із свого складу і очолює представницький орган, а голова місцевої адміністрації призначається за контрактом.

У муніципальному районі можливий такий варіант структури органів місцевого самоврядування: представницький орган місцевого самоврядування формується із голів та делегатів представницьких органів поселень.

У сільських поселеннях голова муніципального утворення може незалежно від способу його обрання очолювати і місцеву адміністрацію, і представницький орган. У сільських поселен-

нях з чисельністю менше 100 чоловік голова муніципального утворення являється головою місцевої адміністрації і обирається населенням, а функції представницького органу здійснюються сходом (зборами) громадян.

Чисельність депутатів представницького органу поселення, в тому числі міського округу, визначається статутом муніципального утворення і не може бути меншою:

7 чоловік — при чисельності населення менше 1000 чоловік;

10 чоловік — при чисельності населення від 1000 до 10 000 чоловік;

15 чоловік — при чисельності населення від 10 000 до 30 000 чоловік;

20 чоловік — при чисельності населення від 30 000 до 100 000 чоловік;

25 чоловік — при чисельності населення від 100 000 до 500 000 чоловік;

35 чоловік — при чисельності населення більше 500 000 чоловік.

Чисельність депутатів представницького органу муніципального району визначається статутом муніципального району і не може бути меншою 15 чоловік. А чисельність депутатів представницького органу внутрішньоміської території міста федерального значення визначається статутом муніципального утворення і не може бути меншою 10 чоловік.

Представницький орган поселення не формується, якщо чисельність жителів поселення, що мають виборче право, складає менше 100 чоловік. У цьому випадку повноваження представницького органу здійснюється сходом (зборами) громадян. Представницький орган муніципального району:

1) може складатися з голів поселень, що входять до складу муніципального району, з депутатів представницьких органів указаних поселень, обраних представницькими органами поселень із свого складу у відповідності з рівною, незалежною від чисельності населення поселень нормою представництв;

2) може обиратися на муніципальних виборах на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. При цьому число депутатів, обраних від одного

поселення, не може перевищувати двох п'ятих від чисельності представницького органу муніципального району.

У поселеннях з чисельністю населення менше 1000 чоловік голова муніципального утворення, незалежно від способу його обрання, одночасно може бути головою представницького органу поселення і головою місцевої адміністрації. Голова муніципального утворення в межах повноважень:

1) представляє муніципальне утворення у відносинах з органами місцевого самоврядування інших муніципальних утворень, органами державної влади, громадянами і організаціями, без довіреності діє від імені муніципального утворення;

2) підписує і оприлюднює в порядку, встановленому Статутом муніципального утворення, нормативні правові акти, прийняті представницьким органом муніципального утворення;

3) видає в межах своїх повноважень правові акти;

4) має право скликати позачергове засідання представницького органу муніципального утворення.

Місцева адміністрація (виконавчо-розподільчий орган муніципального утворення) наділяється статутом муніципального утворення, повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення і повноваженнями для здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації. Головою місцевої адміністрації може бути: голова муніципального утворення, особа, призначена на посаду голови місцевої адміністрації за контрактом, укладеним за результатами конкурсу на заміщення вказаної посади на термін повноважень, визначений статутом муніципального утворення. Структура місцевої адміністрації затверджується представницьким органом муніципального утворення за поданням місцевої адміністрації. До її структури можуть входити галузеві (функціональні) та територіальні органи місцевої адміністрації.

Для контролю за виконанням місцевого бюджету муніципальним утворенням формується контрольний орган, який, крім усього, відслідковує встановлений порядок підготовки і розгляду проекту місцевого бюджету, звіт про його виконання. Також він має на меті контроль за дотриманням встановленого порядку управління і розпорядження майном, що знаходиться у комуналь-

ній (муніципальній) власності. Цей орган формується або на виборах, або представницьким органом у відповідності до його статуту. Результати перевірок публікуються в обов'язковому порядку, а орган самоврядування і його посадові особи за вимогою повинні надавати йому всю необхідну інформацію [33].

Щодо компетенційних основ місцевого самоврядування Росії то, у відповідності за Конституцією Російської Федерації, місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю. Питання місцевого значення — питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення, вирішення яких у відповідності з Конституцією Російської Федерації і федеральних законів здійснюється населенням і (або) органами місцевого самоврядування самостійно. Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації» встановлює питання місцевого значення поселення, муніципального району, міського округу, а також повноваження органів державної влади по вирішенню питань місцевого значення. Крім того, федеральний закон допускає наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації з наданням їм відповідних субвенцій і підконтрольністю органам державної влади, можливе здійснення органами місцевого самоврядування державних повноважень, не переданих органам місцевого самоврядування.

До форм безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування належать:

- місцевий референдум;
- муніципальні вибори;
- голосування по відкликанню депутата, члена виборного органу, виборної посадової особи місцевого самоврядування;
- голосування з питань зміни меж, реформатування муніципального утворення;
- сходка громадян;
- інші форми.

Виділяють форми участі населення в здійсненні місцевого самоврядування:

- правотворча ініціатива громадян;
- територіальне суспільне самоврядування;
- громадські слухання;
- збори громадян;
- конференція громадян (збори делегатів) ;
- опитування громадян;
- звернення громадян до органів місцевого самоврядування;
- накази виборців.

Порядок формування і самі системи представницьких і виконавських органів місцевого самоврядування Російської Федерації відрізняються різноманіттям форм. Представницькі органи можуть обиратися безпосередньо населенням або формуються з голів адміністрацій, старост, інших представників. Як представницький орган можуть виступати збори громадян. Багато суб'єктів Федерації пішли шляхом не відділення місцевого самоврядування від державних органів влади. Різні назви носять і самі представницькі органи (дума, збори представників, сходка, ради депутатів, муніципалітет, земські збори). Голова виконавчої влади (голова адміністрації, мер, староста і т.д.) може обиратися або призначатися головою адміністрації вищестоячого органу. Аналіз нормативно-правових актів суб'єктів Федерації про місцеве самоврядування свідчить про те, що основні обсяги повноважень зосереджені у виконавчій владі місцевого самоврядування, тобто в руках голів виконавчих органів. Останніми роками на рівні сіл і селищ відроджується традиція виборів старост [57; с.119].

Місцеве самоврядування здійснюється в міських, сільських поселеннях і на інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Система органів влади будується з урахуванням системи адміністративно-територіального поділу. Успішність вирішення завдань, що стоять перед органами місцевого самоврядування, багато в чому залежить від близькості влади до населення. Діючою Конституцією Російської Федерації ці питання, як і питання адміністративно-територіального поділу, не регулюються. Їх вирішення – компетенція суб'єктів Федерації. Конституції і статuti суб'єктів розрізняють базові і первинні адміністративно-територіальні одиниці (мал.2.2.3). До перших відносяться райони і міста республіканського, обласного (крайового) підпорядкування. До других відносяться міста районного



Мал. 2.2.3. Особливості адміністративно-територіального поділу РФ підпорядкування, райони в містах, селища, сільські поселення [52; с.287].

Поділ міст на райони існує в тих містах, що налічують більше 100 тисяч чоловік населення. Крім перерахованих адміністративно-територіальних одиниць, давно вже традиційних, останніми роками створені й інші одиниці. Так, територія Москви ділиться не на райони, а на адміністративні округи, які включають муніципальні райони. Адміністративний округ – внутрішньоміська одиниця, система органів влади, яка будується на основі централізованого управління. Муніципальний район – одиниця, у межах якої здійснюється самоврядування населення. Муніципальні райони діляться на мікрорайони (поселення), в яких можуть створюватися органи територіального громадського самоврядування.

На території деяких суб'єктів Федерації створені національні райони для тих народів, що компактно проживають (чисельно невеликих груп національностей). Крім того, існують закриті адміністративно-територіальні утворення, їх територія і межі визначаються, виходячи з особливого режиму безпеки стратегічних об'єктів, і можуть не співпадати з межами суб'єкта Федерації.

Економічною основою місцевого самоврядування є муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, передане державою в управління органам місцевого самоврядування. Багато

питань розподілу повноважень, майна і фінансів між органами місцевої і державної влади тільки розв'язуються і починають закріплюватися нормативно-правовими актами суб'єктів Федерації. За чинним законодавством, до предметів відання органів місцевого самоврядування відносяться: муніципальний житловий фонд, муніципальні дороги, місцева система енерго-, водо- і теплопостачання, планування і забудова населених пунктів, благоустрій та їх санітарне благополуччя, система місцевих комунікацій, комунальне господарство, муніципальний транспорт тощо [52; с.416].

Система державної влади сучасної Росії закріплена в Конституції 1993 р. Згідно Конституції, існує шість видів суб'єктів Федерації з однаковими конституційними правами. Конституцією 1993 р. була в основному усунена правова асиметрія між цими суб'єктами. Закріплення рівних прав для суб'єктів Федерації означає, що всі вони — державні утворення і мають рівні права у взаєминах із федеральними органами державної влади. Збереження шести видів суб'єктів є лише історичною спадкоємністю. Є думка про те, що наявність такої кількості їх видів вносить асиметрію, але це тільки здається — про дійсну асиметрію можна говорити в економічному плані і в плані того, що правове регулювання управління з центру в різних суб'єктах йде різними шляхами на договірній основі. Останніми роками все більше наростає тенденція до автономізації регіонів. Суб'єкти Федерації вимагають від федерального Центру все більшої частини податкових надходжень і розширення прав у інших сферах діяльності. Органи влади суб'єктів Федерації безпосередньо — напряду контактують із властями італійських провінцій чи німецьких земель, тобто здійснюють міжнародні зв'язки без участі Центру. З'являються пропозиції про передачу властям суб'єктів повноважень федеральних суден і силових відомств (наприклад, ініціатива президента Інгушетії) [88].

Існує думка, що вертикаль державної влади ослаблена і всі три рівні влади (федеральний, регіональний і місцеве самоврядування) існують мов би паралельно. Багато в чому це пов'язано з відсутністю законодавчо закріпленого розмежування повноважень і обов'язків і не відрегульованістю взаємин, особливо бюджетних. Відсутній інститут федерального втручання в справи ре-

гіонів. При невідповідності законодавства суб'єкта федеральним законам відсутній механізм відповідальності суб'єктів, вирішення цих проблем в судовому порядку дуже утруднене. Висловлюються думки про необхідність укрупнення суб'єктів Федерації і призначення керівників регіонів [6].

Сфери компетенції законодавчих органів влади в основному визначені і не викликають суперечок, а процес розмежування між органами влади різного рівня ще не завершений. Усупереч декларованій у Конституції Російської Федерації рівноправності суб'єктів, правове регулювання управління з центру в різних суб'єктах йде різними шляхами на договірній основі. Фактично зберігається нерівноправність суб'єктів Федерації з погляду предметів відання і повноважень.

Організація сучасної територіальної системи влади удосконалюється, вона повинна враховувати і особливості економічного розвитку, і соціально-політичного, і історичні традиції, і сучасні тенденції в розвитку суспільства загалом. Розвиток і зміна органів влади відбувається відповідно до Конституції в передбаченому нею порядку (вибори стали демократичною практикою), всі суперечки між органами влади в основному вирішуються в правовій площині. Сформовані органи влади суб'єктів Федерації і органи місцевого самоврядування. Продовжується реформа місцевого самоврядування. Після проведення регіональних виборів була усунена головна відмінність країв і областей від національних республік — тепер не лише республіки обирають своїх президентів, але обираються всі губернатори і голови адміністрацій.

Російські регіони формують місцеве виборче законодавство, за яким громадяни будуть обирати депутатів представницьких органів своїх муніципальних утворень. Оновлені правила дозволяють в основному вбудувати місцеву владу в федеральну вертикаль і дадуть додаткові можливості губернаторам.

Процес прийняття місцевих законів про вибори депутатів представницьких органів муніципалітетів являється частиною підготовки до вступу в силу закону про місцеве самоврядування (почав діяти з 1 січня 2009 року по всій країні). Федеральний закон «Про основні гарантії виборчих прав» дає регіональним законодавцям достатньо велику свободу у визначенні правил.

Муніципальні вибори можуть проводитися за мажоритарною (в одномандатних округах), за пропорційною (тільки за списками від партій) і за змішаною системою. Кожний регіон обирає свою схему. Як приклад, у Тольятті міські власті готуються до того, що вибори міського парламенту пройдуть за змішаною системою. Тульські обласні законодавці також віддали перевагу змішаній системі, але при цьому встановили, що в міських округах із населенням більше 400 тис. чоловік (в області до цієї категорії відноситься лише місто Тула) вибори в міську думу будуть проходити виключно за партійними списками.

«Як тільки мова заходить про партсписки, можна не вагати-ся, що за ними стоять інтереси обласного начальника», — вважає незалежний політолог Дмитро Орешкін, що відслідковує електоральну статистику протягом останніх 15 років. Значить, за його прогнозом, муніципальні вибори тільки за пропорційною системою будуть проводитися під контролем губернатора, який, використовуючи «адміністративний ресурс», забезпечить перемогу партії влади, яка і дає йому необхідний контроль над «столичним» міським та іншими муніципальними утвореннями.

Поки існували вибори губернаторів, «столичний» мер, як правило, був головним конкурентом діючого голови регіону у виборчій кампанії. Коли ж губернаторів став призначати президент, а самі губернатори потяглися в ряди «Единой России», «столичними» мерами зацікавилась та частина регіональної еліти, котра не знайшла місця серед єдиноросів, і тому пішла в опозицію губернатору. Все це призвело до того, що «адміністративний ресурс», який має кожний голова регіону в ході виборчої кампанії, втратив свою ефективність на території «столичного» міста. Не випадково як на регіональних, так і на останніх федеральних виборах до Держдуми «Єдіная Росія» отримала найнижчі результати голосування якраз у великих містах.

Розвиток законодавчої думки йде ще далі. В Курганській області вирішено, що вибори муніципальних депутатів повинні проходити лише в одномандатних округах і можуть бути безальтернативними. Така норма вже закріплена у виборчому Статуті Свердловської області. Завідуючий організаційно-аналітичним відділом апарату Свердловського виборчого Сергій Красноп'ятов пояснює, що «в невеликих муніципалітетах на виборах

місцевих органів влади часто не набирається достатнього числа кандидатів; тому згадана законодавча норма допомагає вирішити цю проблему, дозволяючи при цьому уникнути перевиборів і трати додаткових бюджетних коштів» [22].

Щоб повніше зрозуміти явище місцевої російської демократії, окремо маємо зупинитися на значенні політичних партій у проведенні місцевих виборів. На кінець квітня 2009 року в Росії офіційно зареєстровано 15 партій, із них у Державній Думі представлені чотири: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР і «Справедливая Россия». Вибори до державної Думи проводяться за партійною пропорційною виборчою системою з 7% бар'єром. 27 партій Росії позбавлені реєстрації або перейменовані. Вісім партій чи оргкомітетів не зареєстровані. Сім партій, включаючи Націонал Більшовицьку партію, ліквідовані або заборонені. Діяльність однієї партії призупинена.

Для більш об'єктивного аналізу участі політичних партій у місцевих виборах Росії наведемо цитату журналіста УНІАН та партійну виборчу статистику: «У неділю в Росії вибори пройшли в 79 регіонах. Парламенти вибиралися в дев'яти регіонах, а мери — в десятих регіональних столицях. Всього в Росії пройшли понад три тисячі виборів різного рівня і місцевих референдумів.

Представники партії «Единая Россия», за попередніми даними, лідирують в усіх дев'яти регіонах РФ, де в неділю пройшли вибори депутатів місцевих законодавчих зборів. У містах, де вже опрацьовані бюлетені, крісла мерів утримали чинні градоначальники, також висунуті «Єдиною Росією». Представники «Єдиної Росії» набрали більше за все голосів у Татарстані, де за наслідками 40% оброблених протоколів у них 94,87%. На другому місці з великим відривом — КПРФ (2,9%), на третьому ЛДПР (трохи більше 1%) і потім «Справедливая Россия» (0,79%).

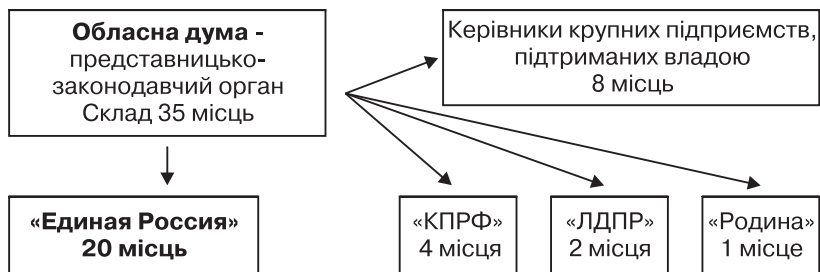
«Партія влади» не змогла одержати більшості голосів на виборах до Тверської міської думи, опинившись на другому місці. За попередніми результатами, на виборах до міської думи Тверське відділення Комуністичної партії Російської Федерації набирає 47,39 % голосів, «Единая Россия» — 30,23 %, регіональне відділення ЛДПР — 10,36 %, «Справедливая Россия» — 5,69 %. Утім, єдинороси задоволені першими «кризовими» виборами. Вони називають явку стабільною і наголошують добрі попередні результати

партії в ряді регіонів. На їх думку, це свідчить про небажання людей «розгойдувати човен» за тяжкої для країни ситуації.

Натомість комуністи вважають, що на останніх місцевих виборах Росія повернулася до «чорних технологій» 90-х років. «У цих виборів дві характерні особливості. Вони відрізняються незаконною агітацією виборців, спробами натиснути на них незаконним шляхом. Результат голосування вирішується «технічним шляхом», тобто не апелюючи до виборця, а шляхом вкидання бюлетенів, через дострокове голосування», — заявив віце-спікер Держдуми, голова виборчого штабу КПРФ Іван Мельников. «Справедливая Россия» і ЛДПР також збираються звертатися до прокуратури і суду щодо всіх випадків порушень, які зафіксували їх представники. Водночас, есери розраховують подолати виборчий бар'єр і створити свої фракції в усіх дев'яти суб'єктах РФ, де в неділю вибирали парламенти. Вплив політичних партій на місцевих виборах зростає, коли вже буде запроваджена партійна пропорційна або змішана система виборів [109].

Розглянемо особливості функціонування місцевої влади на прикладі однієї з областей Росії. Дума Белгородської області являється одночасно і представницьким і законодавчим органом державної влади області. Останні вибори до обласної думи відбулися 16 жовтня 2005 року. З огляду на непартійні мажоритарні вибори, до думи в основному пройшли кандидати, запропоновані партіями. Партія «Единая Россия» в цілому отримала в облдумі 20 із 35 місць. Ще у восьми округах, де «Единая Россия» не висувала кандидатів, перемогли керівники крупних підприємств, яких підтримувала белгородська влада. 4 місця дісталось «КПРФ», 2 — «ЛДПР», 1 — «Родине» (рис.2.2.4) [12].

Система органів місцевої влади суб'єктів федерації випирана у їх статутах. Візьмемо статут Белгородської області [33]. У статтях 19 — 34 повністю регламентується діяльність Белгородської обласної Думи. Дума обирається строком на п'ять років і складається з 35 депутатів, є правомірною, якщо до її складу обрано не менше 24 депутатів. Депутатом обласної думи може стати громадянин Росії віком від 21 року. Депутати Белгородської обласної Думи здійснюють свої повноваження як на професійній постійній основі, так і без відриву від основної діяльності. Число депутатів, що працюють на професійній постійній основі, не

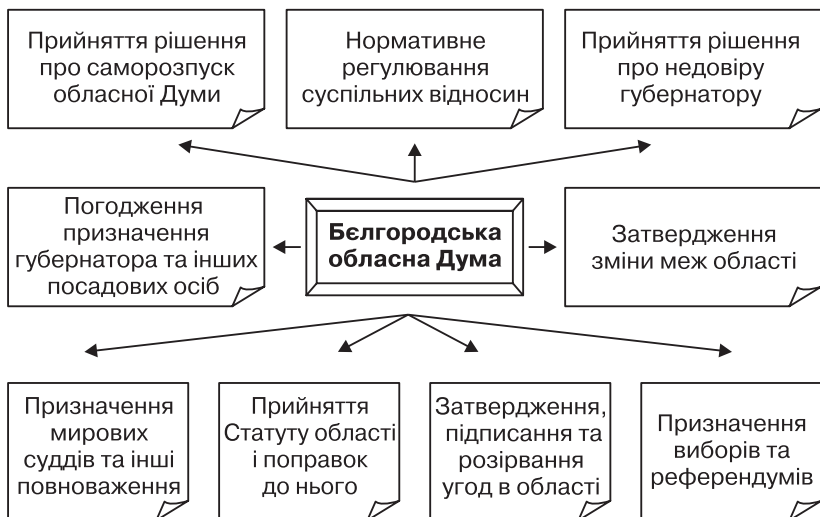


*Мал.2.2.4. Парти́йна структура Белгородської думи,
обрано́ї за мажоритарною системою виборів*

може перевищувати трьох і щороку визначається законом Белгородської області про обласний бюджет. Депутати обласної Думи не можуть замішувати державні посади Російської Федерації, державні посади федеральної державної служби, державні посади суб'єкту Російської Федерації, а також виборні муніципальні посади і муніципальні посади муніципальні служби, якщо інше не передбачено федеральним законом. Депутати Белгородської обласної Думи, що здійснюють свої повноваження на професійній постійній основі, не можуть займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької та іншої творчої діяльності. Гарантії депутатської діяльності встановлюються законом Белгородської області.

Дума обирає із свого складу голову Белгородської обласної Думи і його заступників, які ведуть засідання і займаються внутрішнім розпорядком обласної Думи. Дума утворює комітети і комісії, проводить з питань своїх повноважень депутатські слухання. А для здійснення контролю за виконанням обласного бюджету і ефективністю використання власності області Белгородська обласна Дума утворює Контрольно-рахункову палату області, статус, склад і порядок діяльності якої визначається законом Белгородської області. До повноважень обласної Думи відноситься (мал.2.2.5):

- а) прийняття Статуту області і поправок до нього;
- б) здійснення нормативного регулювання суспільних відносин;
- в) призначення на посади мирових суддів області і судів;
- в) глумачення законів області, здійснення контролю за їх виконанням, у тому числі наділення громадянина Російської



Мал. 2.2.5. Схема повноважень Белгородської обласної Думи

Федерації за представленням Президента Росії повноваженнями Губернатора Белгородської області;

г) погодження призначення на посади осіб, що заміщають державні посади Белгородської області, а також інших посадових осіб у випадках, коли погодження призначення на посаду віднесено до повноважень органів державної влади суб'єкта Російської Федерації або законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації;

д) прийняття рішення про недовіру губернатору Белгородської області, а також особам, що обіймають інші державні посади області, призначення яких на посаду погоджувала обласна Дума;

е) призначення і звільнення з посади голови і заступника голови Контрольно-рахункової палати Белгородської області;

ж) призначення на посади мирових суддів області і суддів Статутного суду області;

з) призначення половини членів виборчої комісії області і звільнення їх від виконання обов'язків до закінчення термінів повноважень;

і) затвердження угод про зміну кордонів області;

ї) прийняття рішення про саморозпуск;

к) затвердження факту підписання і розірвання угод області;
л) призначення виборів до обласної Думи та референдумів області;

м) інші повноваження, встановлені Конституцією РФ, законодавством Федерації і області та її статутом.

Всі рішення Белгородської обласної Думи з питань здійснення повноважень приймаються на її засіданнях більшістю голосів від числа обраних депутатів, а засідання правомочне тоді, коли на ньому присутні дві третини (не менше 24) депутатів Думи, що закріплено у її Регламенті у відповідності зі статутом області.

Всі її постанови підлягають офіційній публікації у випадках передбачених федеральним і обласним законодавством. А при здійсненні нормативного регулювання суспільних відносин Дума приймає законодавчі акти. Правом законодавчої ініціативи володіє Губернатор Белгородської області, депутати обласної Думи, Уряд області, представницькі органи і голови місцевого самоврядування муніципальних утворень у Белгородській області, загальноросійські, міжрегіональні та регіональні громадські об'єднання, а також виборча комісія Белгородської області з питань своїх повноважень.

Проекти законів Белгородської області, а також поправки до проектів законів Белгородської області, що передбачають відміну податків, звільнення від їх оплати, зміна фінансових зобов'язань області, інші проекти законів і поправки до них, що передбачають витрати, які покриваються за рахунок ресурсів обласного бюджету, розглядаються Думою за поданням Губернатора області або при наявності його висновків. Проекти законів Белгородської області розглядаються Думою не менше ніж у двох читаннях. Прийнятий закон протягом 7 днів направляється губернатору області, який за 14 днів зобов'язаний або підписати і опублікувати його, або відхилити і направити на повторний розгляд, додавши вмотивовані зауваження відхилення з пропозицією змін і доповнень. Дума може прийняти закон в раніш прийнятій редакції більшістю не менше двох третин голосів від установленого числа депутатів. В цьому випадку закон Белгородської області підлягає обов'язковому підписанню протягом 14 днів губернатором. Закони Белгородської області підлягають офіційному опублікуванню і вступають в силу не раніше дня їх офіційної публікації.

Закони з питань захисту прав і свобод людини і громадянина вступають в силу не раніше ніж через 10 днів після їх офіційного оприлюднення. Повноваження Думи можуть бути припинені в таких випадках:

а) в разі рішення про саморозпуск за ініціативою не менше однієї третини від встановленого числа депутатів більшістю не менше двох третин голосів від числа депутатів Думи;

б) розпуску губернатором області та Президентом Росії у відповідності до положень федерального закону;

в) коли вступає в законну силу рішення обласного суду про неправомочність даного складу депутатів обласної Думи, в тому числі у зв'язку з складанням депутатами своїх повноважень. У випадку припинення повноважень обласної Думи губернатор області призначає позачергові вибори в строки, визначені федеральним законодавством.

Виконавча місцева влада області представлена найвищим органом — урядом. Він (уряд) забезпечує виконання Конституції Росії, федеральних конституційних законів, федеральних законів, інших нормативно-правових актів країни, Статуту Белгородської області, законів області та інших нормативно-правових актів державної влади області на її території. Уряд області є колегіальним органом виконавчої влади. Всі рішення з питань здійснення своїх повноважень приймаються урядом Белгородської області на його засіданнях у порядку, передбаченому Регламентом Уряду Белгородської області. Уряд очолює губернатор області.

Членами уряду області є перший заступник і заступники губернатора Белгородської області, а також начальники департаментів області. Перший заступник і заступники губернатора можуть одночасно бути начальниками департаментів, а призначаються на посади і звільняються. Але кандидатура першого заступника погоджується з місцевою думою, як і керівники департаментів, що управляють фінансами, соціальним захистом та власністю області. Дума може висловити їм за неналежне виконання повноважень недовіру. Уряд області є постійно діючим органом виконавчої влади. Перед особою, призначеною на посаду губернатора, «старий» склад уряду складає свої повноваження, а також може подати у відставку, яка приймається або відхиляється

ся губернатором. Після відставки уряду області президент Росії може розглядати питання відставки губернатора.

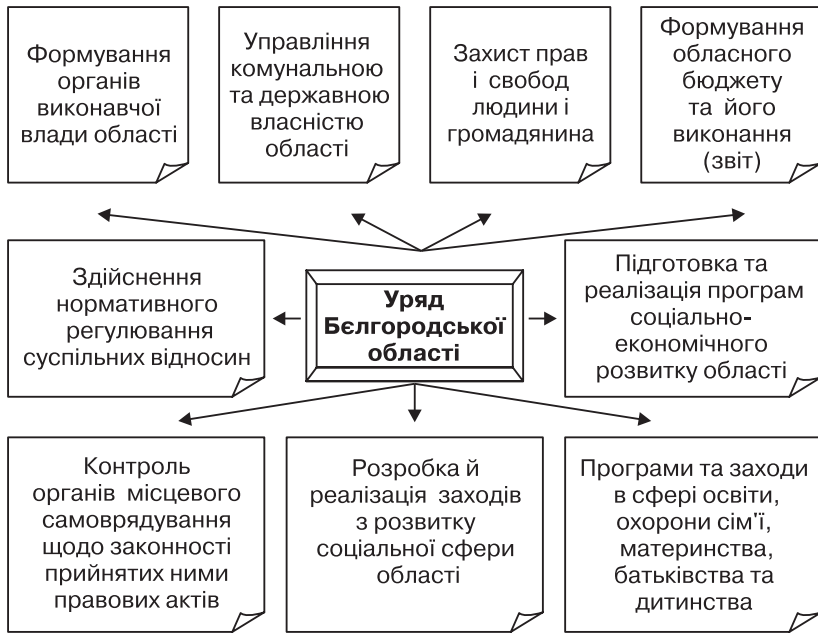
До системи органів виконавчої влади області входять департаменти Белгородської області, комітети області, управління й комісії, сформовані Урядом на основі структури органів виконавчої влади, затвердженої губернатором у відповідності з Статутом Белгородської області. Департаменти утворюються з метою проведення державної політики й здійснення управління в установленій сфері діяльності, а також для координації діяльності в цій сфері інших органів виконавчої влади області. Департамент очолює його начальник, що входить до складу Уряду області. Комітети, управління, комісії Белгородської області створюються для здійснення функціонального регулювання в певній сфері діяльності. Комітет, управління, комісія очолюються відповідними начальниками, які для більш ефективного виконання своїх функцій мають змогу створювати їх територіальні підрозділи в межах області в порядку, встановленому Урядом області.

Члени Уряду Белгородської області, голови комітетів і комісій, начальники управлінь не мають права заміщати державні посади Російської Федерації і державні посади федеральної державної служби, бути депутатом обласної Думи і займати інші державні посади суб'єкта Російської Федерації та виборні муніципальні посади і муніципальні посади муніципальної служби, коли інше не передбачено федеральним законом. Члени Уряду та голови комітетів і комісій, начальники управлінь не мають права займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької та іншої творчої діяльності. До повноважень уряду Белгородської області належить (мал.2.2.6):

а) здійснення нормативного регулювання суспільних відносин;

б) здійснення заходів з реалізації, забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

в) розробка проекту обласного бюджету і проектів програм соціально-економічного розвитку області (губернатор представляє його обласній Dumі);



Мал. 2.2.6. Схема повноважень Уряду Белгородської області

г) забезпечення виконання обласного бюджету і звіт про його виконання та виконання програм соціально-економічного розвитку Белгородської області (губернатор представляє його обласній Думі);

д) формування органів виконавчої влади області та управління власністю області;

е) право пропозиції органу місцевого самоврядування, виборній чи посадовій особі органу місцевого самоврядування привести у відповідність до законодавства Російської Федерації прийнятих ними правових актів у випадку, коли указані акти не відповідають положенням Конституції Російської Федерації, федеральним законам та іншим нормативним правовим актам Росії, Статуту області, законам області, постановам губернатора і постановам Уряду Белгородської області, а також оскаржує указані акти в суді;

ж) розробка і реалізація заходів щодо розвитку соціальної сфери області, росту добробуту населення, охороні праці і

здоров'я населення, організація системи соціального захисту населення і забезпечення її функціонування;

3) здійснення заходів з виховання, освіти, охорони сім'ї, материнства, батьківства та дитинства, розробка і реалізація програм з розвитку науки, культури і спорту, а також державної молодіжної політики;

і) здійснення інших повноважень, передбачених правовим полем його діяльності, в т.ч. і статутом області.

Усі рішення Уряду області з питань здійснення своїх повноважень, за винятком рішень з питань здійснення нормативного регулювання суспільних відносин, оформляються розпорядженнями Уряду Белгородської області та підлягають офіційному оприлюдненню у випадках, передбачених законодавством та статутом області і вступають в силу після їх підписання.

Яка ж система місцевих виборів у інших суб'єктів Федерації? В статі 4 Обласного закону «Про вибори органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Ленінградській області» №13-03 від 26 березня 1996 року [35] говориться про те, що в Ленінградській області на виборах органів місцевого самоврядування використовуються: мажоритарна система; система пропорційного представництва; змішана (мажоритарна і пропорційна) система. Виборча система, що використовується у конкретному муніципальному утворенні, визначається місцевою громадою і закріплюється в статуті муніципального утворення [35].

У Законі Краснодарського краю «Про вибори депутатів представницького органу місцевого самоврядування і голів муніципальних утворень у Краснодарському краї» № 108-КЗ від 9 грудня 1997 року в ст. 4 говориться про віковий ценз – «депутатом представницького органу місцевого самоврядування, головою муніципального утворення може бути обраний громадянин Російської Федерації, що досяг віку 21 рік і володіє активним виборчим правом» [34], а ст.17 цього Закону регламентує право висунення кандидатів: вони «можуть бути висунуті виборцями відповідного виборчого округу і в порядку самовисунення. Кандидати можуть бути висунуті також виборчими об'єднаннями та блоками. Виборчими об'єднаннями та блоками признається політичне суспільне об'єднання (політична партія, політична організація, політичний рух), їх регіональні чи місцеві осеред-

ки, основними, закріпленими в статуті цілями якого є: участь у політичному житті суспільства через вплив на формування політичної волі громадян, участь у виборах в органи державної влади і органи місцевого самоврядування шляхом висунення кандидатів і організації їх передвиборчої агітації, участь в організації діяльності вказаних органів. Виборче об'єднання повинно бути створене і зареєстроване в установленому порядку законами Російської Федерації, а його діючий статут зареєстрований не пізніше ніж за один рік до дня голосування. У випадку, коли громадське об'єднання входить до виборчого блоку, воно не може виступати в період проведення виборів самостійно чи входить в інший виборчий блок [87].

Закон Ярославської області «Про вибори в органи державної влади Ярославської області і органи місцевого самоврядування, муніципальних утворень Ярославської області» в гл. 3 «Основні принципи виборів до органів державної влади Ярославської області і органів місцевого самоврядування та муніципальних утворень» говорить, що «вибори до органів державної влади Ярославської області і органи місцевого самоврядування, муніципальних утворень проводяться, як правило, до одномандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Вибори депутатів зібрання представницького муніципального утворення можуть проводитися по багатомандатному округу, у випадку, якщо число депутатів зібрання представників муніципального утворення не перевищує десяти чоловік» (ст 4.). Права вибору виборчої системи не дає своїм муніципальним утворенням Закон Приморського краю «Про вибори до органів місцевого самоврядування Приморського краю» від 23.06.97 року за №88-КЗ: у статті 4 «Виборча система» говориться, що в краю вибори в органи місцевого самоврядування здійснюються на основі мажоритарної системи по одномандатних (один округ — один депутат) виборчих округах на основі єдиної для даного органу місцевого самоврядування норми представництва» [44].

У Кіровській області теж місцевий законодавчий орган дає можливість обирати депутатів місцевих рад як по одно, — так і по багатомандатних округах. У ст.5 Закону Кіровської області «Про вибори органів і посадових осіб органів місцевого самоврядуван-

ня в Кіровській області» від 2 лютого 1996 року за №8-30. Ст.4 «Виборча система» регламентує, що вибори органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб проводяться за мажоритарною системою по одномандатних і багатомандатних виборчих округах [17]. Подібна ситуація із виборами до органу самоврядування Московської області. В ст. 4 «Виборча система при проведенні виборів» говориться про те, що вибори депутатів Рад депутатів муніципальних утворень, інших посадових осіб місцевого самоврядування проводяться по одномандатних виборчих округах або по багатомандатних виборчих округах. При проведенні виборів депутатів Рад депутатів муніципальних утворень, других посадових осіб місцевого самоврядування по багатомандатних виборчих округах число мандатів у кожному з них не може бути більше п'яти. Вибори голів муніципальних утворень проводяться по єдиних виборчих округах. І знову – вже знайоме положення: порядок проведення виборів, що використовується в конкретному муніципальному утворенні, визначається ним самостійно на основі Закону і закріплюється в статуті муніципального утворення [36].

Як висновок – слід відзначити, що законодавча ініціатива суб'єктів Російської Федерації впевнено захищає і свої права і права самоврядних територій та має достатньо потужну правову базу, котра постійно вдосконалюється як на федеральному, так і на регіональному рівні. В Україні правова база менш досконала і представлена основними Законами «Про статут депутатів місцевих рад», «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законами України «Про місто-герой Київ» [43] та «Про місто-герой Севастополь» [42]. Тому можемо зробити висновок:

1. Особливістю юридичних норм Конституції РФ щодо місцевого самоврядування є їх більша імплементованість у вітчизняне законодавство (в Конституції вони відображені менш детально), тому кроком вперед для України в розвитку місцевої демократії було б прийняття ряду законодавчих актів, особливо в сфері економічної самостійності, правової та організаційної автономії рад.

2. Існують спільні конституційні нормами РФ та України, що викликано демократичними норма розвитку суспільства та світовою практикою розвитку місцевої демократії, але українсь-

кій державі необхідно провести систематизацію всієї законодавчої бази з питань місцевого самоврядування в Муніципальному Кодексі.

3. Враховуючи самоврядний досвід Росії, одним з можливих шляхів удосконалення нормативно-правової бази України є визначення і конституційне закріплення статусу територіально-адміністративної одиниці та від розмов про адміністративно-територіальну реформу перехід до її реального здійснення [19].

Насамкінець варто додати про важливість для розвитку місцевої влади та її територіальної організації в Російській Федерації збереження на місцевому рівні мажоритарних виборів та створення системи суворого державного контролю за діяльністю як представників державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, що забезпечує реалізацію державної політики від центру до окремого муніципального району чи сільського поселення.

2.3. ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ ПІСЛЯ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою, а почати навіть зразковою. Тому її підготовка та проведення були об'єктом дослідження як польських (П. Вінчорек, Г. Гожеляк, Я. Гонцяж, Г. Іздебський, М. Кулеша, М. Стець та інші), так і українських (В. Бебик, Н. Гнидюк, Л. Гогіна, В. Гуменюк, Л. Комзюк, О. Куленкова, В. Лісничий, М. Марчук, І. Нинюк, В. Малиновський, М. Яцків та інші) вчених. Серед цих досліджень слід виокремити спеціальні дослідження відомого польського вченого Г. Іздебського [118; 119] та праці активного учасника проведення реформи М. Кулеші [61]. Реформування публічної адміністрації Республіки Польщі знайшло також відображення у кількох наших статтях [64].

Під час підготовки даного розділу про територіальне самоврядування Республіки Польща нами використано офіційні веб-сайти Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, органів територіального самоврядування гмінного, повітового та воеводського рівня, матеріали, люб'язно надані Генеральним

секретарем об'єднання польських повітів Р. Борусієвичем, а також інформацію, отриману авторами під час навчальних поїздок до Польщі у 2005, 2006 та 2008 роках (Варшава, Кельце, Краків, Гданськ, Гдиня, Вроцлав, Дзержоньов, Лежайськ та окремі сільські гміни Мазовецького, Малопольського, Поморського, Підкарпатського та Свентокшиського воєводств).

Територіальне самоврядування у Польщі має давні традиції. Г. Іздебський відзначає, що польська держава у XVIII столітті була прикладом децентралізації влади, яка ґрунтувалася на шляхетському земському самоврядуванні [118; с. 53]. Така система управління складалася поступово. Так, землі формувалися на базі колишніх князівств і адміністративно оформлювалися як воєводство чи його частина. Вже з XIV століття як частина воєводства існували повіти. Органом шляхетського самоврядування був сеймик. У королівських та приватних містах діяли міські ради (магістрати) з бургомістрами на чолі. Сільське самоврядування здійснювалося в рамках громади, а його органами були вїйт та присяжні.

Після поділів Польщі в кінці XVIII сторіччя між кількома державами її території втягувалися у адміністративний простір цих країн. У Королівстві Польським, що входило до складу Росії, з 1864 року впроваджено земське самоврядування в рамках губерній, повітів та гмін. У 1870 році проведено реформування міського врядування. Польські землі, що перебували під пануванням Пруссії, мали територіальне самоврядування на рівні гміни, повіту та провінції. У складі Австро-Угорщини особливий статус мали краї, що поділялися на повіти і мали власні сеймики. Загалом, політичні й адміністративні інституції, засновані Росією, Прусією та Австрією слугували як засіб домінування цих держав над польським населенням, а не інструментом забезпечення участі поляків у політичних та адміністративних процесах.

Друга Польська Республіка, тобто польська держава, яка відновилася після I світової війни, мала побудувати своє адміністрування на основі інституцій, які були залишені Росією, Прусією та Австрією, а також адміністраціями Німеччини та Австрії, які зайняли Королівство Польща у роки війни. Становлення польської держави поєднувалося із відродженням територіального самоврядування. Так, у відомій Марсовій конституції 1921 року

наголошувалося, що Річ Посполита Польська спирається на засади широкого територіального самоврядування. Значна увага зверталася на використання пруського досвіду класичного самоврядування. Проте Конституція 1935 року звузила функції самоврядування.

Після Другої світової війни у Польщі помітно відчувався радянський вплив, що проявилось, зокрема, у створенні рад. Встановлювалася державна влада на основі принципу демократичного централізму. У 1946 році в Польщі існувало 14 воєводств та два великих міста з правами воєводства (Варшава і Лодзь). Воєводства ділилися на 299 повітів, із них — 29 міських, а повіти — на понад 3000 гмін. Реформою 1975 року було ліквідовано повіти, а воєводства розукрупнено до 49. Польські дослідники наголошують на політичній причині цього кроку, пов'язаного з бажанням тодішньої влади посилити вплив центру. Невеликі воєводства не стали регіонами у географічному, просторовому та історичному значенні. Адміністративна система часів Польської Народної Республіки, як і в інших соціалістичних країнах, базувалася на домінуванні відомчої структури над територіальною. Високою була централізація влади. На місцях влада належала народним радам, які були по суті територіальними органами державної влади. Виконавчими органами були президії рад. У 1970-х роках ради було окреслено як органи державної влади та самоврядування, а у 1980-х роках — навіть «територіального самоврядування». Проте поворот до класичного територіального самоврядування відбувся після виборів 1989 року, коли до влади прийшли демократи. Г. Іздебський виділяє чотири форми децентралізації:

- самоврядування — що є аналогом англійського «self-government», польського «samorząd», німецького «Selbstverwaltung» чи російського «самоуправление».
- державне підприємство — у сфері бізнесової діяльності, задоволення певної бізнесової або фінансової автономії, і надання правосуб'єктності.
- державна установа — у сфері надання державних послуг.
- делегування державних завдань інституціям самоуправління, підприємствам, і закладам, рівно як і недержавним інституціям, зокрема неурядовим організаціям [119; с.45].

Уявлення про наявні на початку 90-х років у Польщі проблеми щодо реформування публічної адміністрації дає доповідь групи польських вчених та політиків, що працювала в той час над питаннями реорганізації державної адміністрації. Вказувалося на необхідність фундаментальних змін в організації влади: «Нова адміністрація має бути на службі народу, бути ефективною і дієвою, особливо щодо закликів до Європейського єднання». Наголошувалося на необхідності розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, кількісної та якісної зміни функцій адміністрування, побудови нових організаційних структур та децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам територіального самоврядування. Відзначалося також, що «людський фактор є вирішальним і найбільш важливим для належного функціонування державних адміністративних агентств» [95; с.4 – 14]. Ці підходи й були загалом реалізовані у наступні роки.

Польські дослідники, зокрема Л. Колярська-Бобинська, ще у 2000 році відзначали, що Польща пережила два етапи трансформації та чотири хвилі реформ [115; с. 11]. Наслідком першого етапу перетворень стала кардинальна зміна норм і інститутів, що відносяться до економічної сфери. Пізніше проведено реформування принципів функціонування держави та норм і інститутів соціальної сфери. При цьому відбулося поєднання «замкнутої схеми» перетворень, за якої увага концентрується на виробленні рекомендацій та їх запровадженні, з «відкритою схемою», яка передбачає поєднання роботи над концепцією із необхідністю її постійного захисту, обговорення, пошуку підтримки політичних сил тощо. Наприклад, предметом обговорення стала одночасність чи черговість проведення реформ. Модернізація публічної адміністрації Польщі відбувалася у кількох напрямках. У виданні польського Інституту суспільних проблем виділено реформу публічного управління (основні принципи, реформа самоврядування та громадських фінансів), реформи системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, а також розглянуто суспільні та політичні наслідки реформ [20].

Основними цілями адміністративно-територіальної реформи в Польщі були децентралізація влади з метою вдосконалення управління державою та територіями, створення

територіальних суб'єктів публічного права, удосконалення регіонального управління, зміна системи публічних фінансів, зростання участі населення у публічному управлінні та пристосування територіальної структури країни до стандартів Європейського Союзу. Отже, основними внутрішніми факторами реформування територіального самоврядування у Польщі були розвиток громадянського суспільства та необхідність зростання ефективності публічного управління, а зовнішнім — створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог Європейського Союзу.

Дослідниками виділяється два етапи розвитку структури публічної адміністрації в Польщі: у 1990 році було утворено самоврядування гмін, а у 1998 році утворено самоврядування повітів та воєводств, які почали реалізацію своїх повноважень із першого січня 1999 року. Вже в результаті реформи 1990 року в Польщі було встановлено дуалістичну модель територіальної організації публічної адміністрації. Виокремлено два типи територіальної адміністрації: урядової, що ґрунтувалася на принципі централізму, та професійному апараті, а також самоврядування, засноване на принципі децентралізації. Гміна стала опорною одиницею місцевого самоврядування, а воєводство залишалось одиницею територіального поділу країни для реалізації завдань урядової адміністрації.

У Малій Конституції 1992 року територіальному самоврядуванню було присвячено окремий розділ. Проте, по суті під територіальним самоврядуванням розумілося самоврядування гмін. На основі цієї Конституції у 1994 році було прийнято закон про столичне місто Варшаву, якому було надано статус об'єднання одинадцяти гмін.

Значний вплив на становлення територіального самоврядування у Польщі мало її приєднання у 1994 році до Європейської хартії територіального самоврядування. Зокрема, польське територіальне самоврядування прийняло такі принципи діяльності, як однорідність рішень, триступеневість, відносно широка децентралізація, гарантування самостійності та охорона прав самоврядування, організація нагляду за дотриманням законодавства тощо. Суттєвим був також вплив права Європейського Союзу. Вже у 1990-х роках почався процес гармонізації польського пра-

ва з правом ЄС, що позначилося і на територіальному самоврядуванні.

Конституція РП від 2 квітня 1997 року має розділ VII «Територіальне самоврядування», проте засади діяльності територіального самоврядування сформульовані вже у преамбулі [121]. У Конституції наголошено на особливій ролі гміни як основи територіального самоврядування та регламентовано безпосередність виборів до установчих самоврядних органів усіх рівнів. За логікою Конституції, територіальне самоврядування відноситься до «публічних влад». У коментарі до Конституції РП П. Вінчорека відзначено, що до органів публічної влади Конституція відносить державні органи – законодавчі, виконавчі та судові, а також органи самоврядування – територіального, професійного, господарського тощо [125; с. 19].

Помітним у законодавчому оформленні діяльності польського територіального самоврядування став 1998 рік, коли 5 червня було прийнято закони про повітове та воєводське самоврядування, а також – про урядову адміністрацію у воєводстві. Перший з них був ближчим до закону про гмінне самоврядування, але наступні новелізації законодавства 2001 та 2002 років зблизили ці закони. Законом від 16 липня 1998 року затверджено Положення про вибори до рад гмін, рад повітів та воєводських сеймів. Важливим є також закон від 20 червня 2002 року про безпосередні вибори вйта, бурмістра і президента міста, яким розширено їх права.

24 липня 1998 року прийнято закони про впровадження триступеневого територіального поділу держави, про впровадження в життя законів, прийнятих 5 червня, та про зміни до деяких законів, що окреслювали компетенції органів публічної адміністрації.

Слід звернути увагу на так звані впроваджуючі приписи, які регламентували введення в дію нових законів. Так, 10 травня 1990 року видано Приписи впровадження закону про територіальне самоврядування і закону про працівників самоврядування, а 13 жовтня 1998 року – Приписи впровадження закону про реформування публічної адміністрації. Приймалися також зміни до діючих раніше законів, які спрямовувалися на досягнення єдності законодавства.

Необхідно зауважити, що реформування супроводжувалося політичною боротьбою. Проявлялися і фінансові та організаційні труднощі. Наприклад, реформа повітового устрою була підготовлена ще 1993 року, але не була впровадженню в життя упродовж наступних п'яти років. Лише у лютому 1997 року ввійшов у силу закон про комунальне господарство, який стосувався господарської діяльності гмін, а пізніше був поширений і на інші самоврядні одиниці. Під комунальним господарством закон розуміє реалізацію органами територіального самоврядування власних повноважень з метою задоволення потреб самоврядної спільноти.

Важливо відзначити і динаміку законодавчого забезпечення діяльності органів територіального самоврядування. Наприклад, у листопаді 1998 року було прийнято закон про публічні фінанси, який поділив фінансовий сектор на урядовий та самоврядний сектори, а у червні 2005 року його було замінено новим законом, який увів поділ на урядовий, самоврядовий та суспільної безпеки. Окремим законом у липні 2005 року унормовано питання порушення фінансової дисципліни органами публічної влади.

Закон від 24 липня 1998 року про впровадження триступеневого територіального поділу держави привів до впровадження нової структури публічної адміністрації. Поряд із гмінним самоврядуванням впроваджено також самоврядування на рівні повітів і воєводств, кількість яких було скорочено із 49 до 16, а 65 найбільших міст та діючих і колишніх центрів воєводств отримали права повітів. За європейською класифікацією NUTS території Польщі з травня 2004 року поділяються так: NUTS 1 — угруповання воєводств (6); NUTS 2 — воєводства (16); NUTS 3 — підрегіони (об'єднання повітів — 45); NUTS 4 — повіти та міста на правах повітів (379); NUTS 5 — гміни — 2478) (див. таб. 2.3.1-2.3.2). Отже, реформа посилила роль територіального самоврядування у житті країни та впровадила чіткий поділ компетенцій і повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування і органів урядової адміністрації. Було реалізовано принципи розвитку громадянського суспільства, зміцнення демократії, зменшення ролі держави в регіонах.

Таблиця 2.3. 1. Демографічний та територіальний потенціал одиниць адміністративного поділу Польщі

| Вид адміністративної одиниці | Кількість адміноди-ниць | Середня площа (кв.км) | Середня кількість населення |
|------------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Воєводство | 16 | 19 500 | 2 400 000 |
| Земський повіт | 314 | 974 | 81 000 |
| Місто на правах повіту | 65 | 108 | 198 000 |
| Гміна | 2 478 | 126 | 15 400 |

Згідно з польською Конституцією, діяльність публічної адміністрації регулюється власне Конституцією, законами, розпорядженнями центральних та відповідних територіальних органів влади і міжнародними угодами. Важливими зобов'язуючими документами є акти місцевого права, що поширюються на терені впливу органів, якщо їх прийняли (гмінні приписи, акти повітового управління, акти самоврядування воєводства, а також нормативні акти, прийняті воєводою та органами незалежної адміністрації). Регламентуючими документами є і статuti воєводств, повітів та гмін.

Слід зазначити, що у 1998 році використано технології реформи 1990 року, наприклад, поряд із основними законами ухвалено було компетенційні закони та приписи щодо впровадження законів у життя.

Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрацій. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці.

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання

Таблиця 2.3.2. Показники воєводств Польщі станом на 2009 рік

| №п/п | Назва воєводства | Територія в кв.км. | Населення | Кількість адмін.терит. одиниць | | |
|------|--------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------|------------------------|
| | | | | Повітів (всього сільських та міських) | Гмін | Міст з правами повітів |
| 1 | Нижне-Сілезьке (Вроцлав) | 19946 | 2 878 410 | 29 | 169 | 3 |
| 2 | Куявсько-Поморське (Торунь) | 17970 | 2 066 136 | 23 | 144 | 4 |
| 3 | Люблінське (Люблін) | 25115 | 2 166 213 | 24 | 213 | 4 |
| 4 | Любуське (Зелена Гура) | 13985 | 1 008 481 | 14 | 83 | 2 |
| 5 | Лодзинське (Лодзь) | 18223 | 2 555 898 | 24 | 177 | 3 |
| 6 | Малопольське (Краків) | 15141 | 3 279 036 | 22 | 182 | 3 |
| 7 | Мазовецьке (Варшава) | 35715 | 5 188 488 | 42 | 325 | 4 |
| 8 | Опольське (Ополе) | 9412 | 1 037 088 | 12 | 71 | 1 |
| 9 | Підкарпатське (Жешув) | 17890 | 2 097 338 | 25 | 160 | 4 |
| 10 | Підляське (Білосток) | 20180 | 1 197 338 | 17 | 118 | 3 |
| 11 | Поморське (Гданськ) | 18293 | 2 210 920 | 20 | 123 | 4 |
| 12 | Сілезьке (Катовіце) | 12309 | 4 650 300 | 36 | 166 | 19 |
| 13 | Свентокшиське (Кельце) | 11672 | 1 275 550 | 14 | 102 | 1 |
| 14 | Вармінсько-Мазурське (Ольштин) | 24202 | 1 426 155 | 21 | 116 | 2 |
| 15 | Великопольське (Познань) | 29942 | 3 386 882 | 35 | 226 | 4 |
| 16 | Західно-Поморське (Щецин) | 23032 | 1 692 271 | 21 | 114 | 3 |
| | Польща загалом | 313 027 | 38 636 157 | 379 | 2489 | 65 |

***Опрацювання власне за даними МВСА та сайтів органів територіального самоврядування РП

унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади). Крім того, можна виділити принципи законності, демократії, децентралізації влади, прямої виборності та колегіальності представницьких органів, свободи об'єднання органів територіального самоврядування, партнерства, фінансової незалежності, судового захисту тощо.

Територіальне самоврядування розглядається як основний інструмент децентралізації публічної влади. Проте триває теоретична дискусія щодо місця територіального самоврядування в державі. У коментарі до Конституції Республіки Польщі П. Вінчорека наголошено, що введення до Конституції понять «публічна влада» та «публічна адміністрація» викликано необхідністю виокремлення вужчих понять «державна влада» та «державні органи» [125; с.19], а Г. Іздебський відзначає, що вузьке розуміння держави дозволяє дати визначення територіального самоврядування як інституції публічної влади, що знаходиться поза державою, як механізму влади, хоч і під її наглядом [118; с. 14-15].

Публічна адміністрація, будучи організатором та виконавцем функцій держави, діє у відповідності з завданнями органів влади, що випливають із приписів права. Розмір та спосіб діяльності органів публічної адміністрації залежать від публічної ваги справ, а її форми — від ієрархії органів державної виконавчої влади, особливостей органу територіального самоврядування та розподілу повноважень між ними. Наприклад, на воєводському рівні діють воєводська адміністрація та самоврядування воєводства, які мають різні компетенції і повноваження. Воєвода несе відповідальність за реалізацію на терені воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику та виконує завдання у сфері освіти, охорони здоров'я, боротьби з безробіттям, охорони зовнішнього середовища тощо. Воєводська об'єднана адміністрація є регіональною частиною урядової адміністрації, підпорядковуючись безпосередньо воєводі. Це заступники воєводи, залежні служби тощо. Повітова об'єднана адміністрація — це староство, управління праці тощо.

Необ'єднана адміністрація у Польщі є частиною урядової адміністрації у регіоні, підпорядковуючись безпосередньо лише органам центральної адміністрації.

Сеймик воєводства є установчим та контролюючим органом, який обирається мешканцями воєводства на чотири роки. Рішення приймаються на сесіях, які відбуваються не рідше одного разу на квартал. Перед винесенням на сесію питання розглядаються комісіями сеймику. Керівники сеймику вибираються з числа депутатів. Виконавчим органом є уряд воєводства, який формується сеймиком на його каденцію. Уряд складається із керівника — маршалка, віцемаршалків та членів уряду, а структурно поділяється на департаменти.

На рівні повіту діє виборний орган — рада повіту, виконавчим органом якої є управління, яке очолює обраний радою староста повіту. Повітове староство та уряд повіту опікуються питаннями архітектури та будівництва, охорони середовища, транспорту, комунікацій, геодезії, освіти, розвитку повіту, управління кризами тощо. Повітове управління праці опікується питаннями праці та безробіття, Центр допомоги родинам вирішує проблеми повіту щодо допомоги сім'ям, роботи з неповнолітніми тощо. На рівні повіту діють також освітні заклади, дитячі будинки, органи соціальної допомоги та охорони здоров'я, комендатури поліції, пожежної охорони, інспекторати ветеринарії та будівельного нагляду тощо [123].

У гміні діє рада гміни, виконавчим органом якої є управління, яке очолює обраний населенням вїйт, бургомїстр чи президент в залежності від виду (земська або сільська чи міська) та розміру гміни. Гміна може утворювати допоміжні одиниці на рівні солтиса, кварталу чи дільниці.

Ст.169 Конституції РП регламентує, що внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається їх статутами. Це положення дублюється у спеціальних законах щодо гміни, повіту та воєводства. Слід звернути увагу на застереження щодо узгодження статуту воєводського самоврядування із Прем'єр-Міністром. З точки зору цивільного кодексу, ці документи є статутами юридичної особи. Додатком до статуту гміни є її регламент.

Органи територіального самоврядування виконують публічні завдання, що не віднесені Конституцією та законами до компетенції органів інших публічних влад. Вони мають статус юридичної особи, свою власність та зорієнтовані на реалізацію потреб територіальної громади. Законодавчо передбачено можливість делегування державою органам територіального самоврядування своїх повноважень та надання для їх реалізації необхідних коштів. Суперечки між органами територіального самоврядування та урядовими адміністраціями вирішуються в судовому порядку.

Основною одиницею місцевого самоврядування у Польщі є гміна, права якої досить значні. Зокрема, вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції інших органів територіального самоврядування. Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку у публічних доходах, відповідно до завдань, віднесених до її компетенції. Ці доходи поділяються на власні, загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів окреслені у законі. Важливо, що зміни компетенцій органів територіального самоврядування ув'язуються зі змінами у розподілі доходів. Законодавчо також регламентовано можливість встановлення місцевих податків.

Одиниці територіального самоврядування здійснюють свою діяльність через власні установчі та виконавчі органи. Вибори до установчих органів проводяться на основі широкого, рівного безпосереднього виборчого права шляхом таємного голосування, що регламентовано законодавством. У рамках законодавства установчі органи мають право визначати устрій виконавчих органів на відповідній території. Законодавчо передбачено також можливість проведення референдумів із місцевих питань.

Органи територіального самоврядування мають право на об'єднання та на приєднання до міжнародних громадських об'єднань та співпраці з місцевими і регіональними об'єднаннями інших країн.

Основними формами співробітництва органів територіального самоврядування є угода, асоціація, торгівля, єврорегіони. Загально польськими організаціями органів територіального самоврядування є Асоціація воєводств Республіки Польща, Об'єднання польських повітів, Союз польських метро-

полій, Об'єднання польських міст, Союз польських містечок, Об'єднання сільських гмін Республіки Польща. Активно діє також Спільна комісія уряду та територіального самоврядування. На терені Польщі діють також міжнародні організації, серед яких можна виділити Комітет Регіонів, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рада гмін та регіонів Європи і Спілка регіонів Європи. Єврорегіонами називають інституції співпраці двох або більше регіональних одиниць різних держав, що діють на основі права своєї держави та угоди про співпрацю для вирішення спільних проблем.

Територіальне самоврядування Польщі активно підтримується неурядовими організаціями. Наприклад, неурядова, неполітична, незалежна, некомерційна організація Фонд розвитку місцевої демократії охоплює всю територію країни, опікується діяльністю чотирьох вищих шкіл публічної адміністрації, Польського інституту місцевої демократії, видавництвом тощо.

Завдання територіального самоврядування в Польщі поділяються на власні (виконуються на власну відповідальність та за власні ресурси), делеговані (реалізуються згідно статуту чи за домовленістю з органами урядової адміністрації) та довірені (на основі угоди з іншими органами самоврядування).

До кола діяльності гміни належать усі публічні справи місцевого значення, не віднесені у законодавстві до сфери діяльності інших органів публічної адміністрації.

До власних завдань гміни належить забезпечення потреб місцевої спільноти. Основними завданнями гміни є: управління нерухомістю, охорона середовища та водного господарства; піклування про гмінні дороги, вулиці, мости та каналізацію; організація дорожнього руху; організація місцевого транспорту; охорона здоров'я, освіта, культура, будівництво житла; торгівля; -забезпечення публічного порядку та безпеки громадян; утримання гмінних об'єктів та адміністрації; забезпечення державної політики щодо сім'ї; забезпечення зв'язків із неурядовими організаціями тощо.

Повіти у Польщі поділяються на земські (сільські) та міські. 65 найбільших міст мають статус міста з правами повіту. Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для інших органів територіального само-

врядування. Воно не є ні керівним, ні контролюючим органом для гмінного самоврядування. Завдання повіту — це понадгмінні публічні функції у сфері: освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, охорони природи, підтримки інвалідів, культури, транспорту, туризму, геодезії, картографії та кадастру, управління нерухомістю, архітектури, лісництва та рибальства, публічного порядку та безпеки, співпраці з неурядовими організаціями, промоція повіту тощо.

Діяльність воєводського самоврядування не обмежує самостійності гміни та повіту, відносно яких воно не є органом контролю та керівництва. Завданням воєводського самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема, забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності, підтримка культурного середовища тощо.

Таблиця 2.3.3. Порівняння завдань територіального самоврядування різних рівнів

| Гміна | Повіт | Воєводство |
|---|---|---|
| Комунальне господарство та розвиток економіки | Адміністративні послуги | Регіональний розвиток |
| Громадські послуги на місцевому рівні | Громадські послуги на місцевому понадгмінному рівні | Громадські послуги на регіональному рівні |
| Землекористування | Публічна безпека | Розвиток ринку праці |
| Дошкільні заклади, основна школа, гімназії | Спеціальні школи | Вищі школи |
| Осередки охорони здоров'я | Повітові лікарні | Воєводські лікарні |
| Заклади культури, бібліотеки | Повітові заклади культури та музеї | Театри, регіональні музеї |
| Гмінні дороги | Повітові дороги | Воєводські дороги |

Отже, основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців (див. таб. 2.3.3). Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання

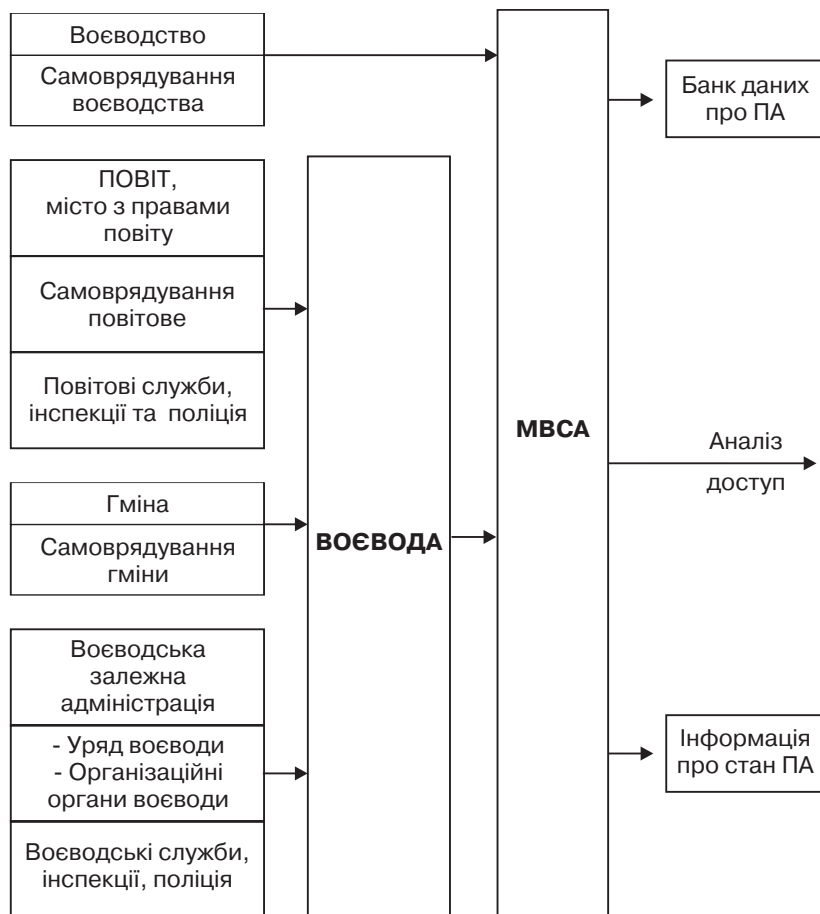
ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями.

Співпраця із неурядовими організаціями має важливе значення для виконання органами територіального самоврядування їх функцій. У 1989-1996 роках секторне співробітництво розвивалося в основному шляхом проведення окремих спільних заходів. З другої половини 1990-х років започатковано системну співпрацю на основі статутів гмін та окремих програм. Основними формами такої співпраці є спільна розробка стратегії місцевого розвитку; консультації перед прийняттям рішень; системи грантів, які передбачають можливість для неурядових організацій отримання бюджетних коштів для надання послуг громадянам тощо.

Для організації регіональної та місцевої влади велике значення має забезпечення моніторингу та контролю. У Польщі місцеve самоврядування різних рівнів контролюється за однаковими принципами. По-перше, з боку держави через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та адміністрації (МВСА) та воєводу здійснюється контроль дотримання законодавства про територіальне самоврядування. По-друге, цими ж органами здійснюється контроль за виконанням органами територіального самоврядування делегованих їм органами державної влади повноважень. По-третє, регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань.

Слід відзначити, що питаннями діяльності адміністрацій Міністерство внутрішніх справ та адміністрації займається із 1996 року. Систему моніторингу зображено на малюнку. 2.3.1.

Нагляд стосується в першу чергу рішень ради гміни чи повіту і воєводського сейму. Війт, бургомістр, президент, староста чи маршалек мусять протягом 7 днів після прийняття рішень відповідних рад подати ці документи на розгляд воєводи, який протягом 30 днів повинен розглянути це рішення з точки зору відповідності законодавству. Цей орган має право призупинити дію даного рішення чи анулювати його. При контролі виконання делегованих повноважень, окрім принципу законності, вра-



Підготовлено за матеріалами Міністерства внутрішніх справ та адміністрації РП

Мал.2.3.1. Система моніторингу публічної адміністрації Польщі

ховуються критерії адекватності, надійності та економічності. Після завершення 30-денного терміну з дня прийняття рішення орган нагляду вже не може самостійно його відмінити, але може направити до Адміністративного суду, який приймає постанову.

Особливим видом контролю є право органу виконавчої влади звернутися з поданням до Прем'єр-Міністра, що має пра-

во внести до парламенту подання про розпуск територіальної ради, яка допустила порушення Конституції чи законів. Після розпуску ради припиняє діяльність і відповідний виконавчий орган територіального самоврядування.

Для забезпечення виконання їх функцій на рівні гміни чи повіту Прем'єр-міністр призначає тимчасово виконуючого обов'язки, а на рівні воєводства функції самоврядних органів тимчасово реалізує воєвода.

Статус працівників органів територіального самоврядування окреслено спеціальним законом від 22 травня 1990 року, який було змінено під час реформи 1998 року, а також у січні 2000 та травні 2005 року. Крім того, застосовуються окремі положення закону від 16 вересня 1982 року про працівників державних адміністрацій та трудове законодавство. Польські вчені відзначають занадто ліберальний характер цього законодавства. Й. Ітріх-Драбанек наголошує, що це призводить до появи слабких, некомпетентних працівників, призначених з політичних міркувань, та традиції формування переможцем виборів власної команди [120; с.10]. Відсутність стабільності та політизація кадрів називається однією з головних причин корупції. Удосконалення законодавства, на наш погляд, можна очікувати через конкретніше визначення у ньому вимог до кандидатів на посади, регламентації їх перепідготовки, посилення етичних аспектів у діяльності органів територіального самоврядування.

Визнаючи адміністративно-територіальну реформу в Польщі загалом вдалою, що відзначається переважною більшістю як науковців, так і населення Польщі, доцільно мати на увазі й критичні відгуки про неї — вказується на несистемність, відсутність загального бачення кінцевого результату, належного фінансування тощо. Як уже відзначалося нами [63; с.88], у польській літературі набули поширення терміни «реформаторська гарячка», «реформування через кризу» тощо. Проте, на наш погляд, певні недоліки реформування були неминучими, оскільки воно відбувалося в умовах трансформації суспільства та гострої політичної боротьби.

2.4. ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ.

Місцеве самоврядування в Республіці Болгарія належить до порівняно мало висвітлених у науковій літературі. Це питання було об'єктом дослідження болгарських (М. Арабаджийський, Х. Балабанова, І. Ілієв, С. Ілієва, Ж. Міланов, П. Павлов, Ц. Сівков, М. Стефанова) та, частково, українських (В. Бурдяк, М. Мілова) вчених. Під час підготовки даного розділу нами використано офіційні веб-сайти Міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи Республіки Болгарія (МДААР), веб-сайти органів місцевого самоврядування обласного та общинного рівня, а також — неурядових організацій та об'єднань самоврядних органів.

Як і вся болгарська історія, періодизація розвитку місцевого самоуправління в Болгарії має відносний характер. Перша болгарська держава відзначалася централізованістю управління. Відносну самостійність мали лише окремі міста. Турецьке загарбання перервало хід розвитку самоуправління. У ХІХ столітті в Туреччині з урахуванням французького досвіду було прийнято закони про віласти та про організацію вілаєтів.

Тирнівська Конституція 1879 року була зорієнтована насамперед на становлення державності. Вона юридично оформила демократичні основи розвитку суспільства — було ліквідовано поділ на стани, утверджено громадянські права та свободи. Вибори до парламенту та до міських і общинних органів місцевого самоуправління проводилися на основі прямого і таємного голосування. На основі Конституції було прийнято закони про міські та про сільські общини, які діяли до 1934 року. Проте функції місцевого самоуправління стосувалися в основному вузького кола питань економічного, соціального та культурного плану. Після державного перевороту 1923 року відбулася централізація державного управління, а виборні органи місцевого самоврядування замінялися так званими тричленними комісіями, для контролю над якими створювалися провінційні конвенти. З 1934 року введено призначення керівників общин, що значно звужувало самоврядність територій. Після Другої світової війни у Болгарії поступово

утверджується соціалістична система управління, за якої функції місцевих органів управління були одержавлені. Конституція 1971 року оголосила народні ради органами державної влади та місцевого самоуправління. Інститут кмета було замінено виконавчими комітетами. У 1987 році проведено адміністративно-територіальну реформу, а у 1990 році народні ради було замінено тимчасовими органами місцевого управління.

Конституція Республіки Болгарія 1991 року [58] проголосила, що державна влада походить від народу і здійснюється ним безпосередньо чи через передбачені у Конституції органи. У ст.2 відзначено, що Болгарія є єдиною державою з місцевим самоуправлінням у якій не допускаються автономні територіальні утворення. У сьомому розділі Конституції «Міське самоуправління та місцева адміністрація» (ст. 135-146) відзначено, що територія держави поділяється на общини і області, а територіальний статус столичного міста та інших великих міст визначає закон. Передбачена також можливість створення законом інших адміністративно-територіальних одиниць та органів самоуправління. У Законі «Про міське самоуправління та місцеву адміністрацію» відзначено, що складовими адміністративно-територіальними одиницями в общині є кметства і райони.

Община має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється міське самоуправління. Територія общини складається з території населених пунктів, що входять до неї. Межі общини визначаються із врахуванням громадської думки. Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи місцевого самоуправління, так і безпосередньо через референдуми, загальні збори населення, а також шляхом збирання підписів щодо окремих проблем.

Общини мають право на об'єднання для вирішення спільних проблем. Органом місцевого самоврядування в общині є рада, яку болгарські дослідники часто називають місцевим парламентом [94], а органом виконавчої влади — кмет. Ради общини та кмети обираються населенням на чотири роки. Згідно закону про місцеві вибори, вони проводяться прямим таємним голосуванням на пропорційній основі до ради общини та на мажоритарній при виборах кмета. Кількість членів ради общини за-

лежить від кількості її населення (від 11 у малих общинах до 61 у столиці). Формами роботи ради є засідання та комісії, які, як правило, проходять публічно. Передбачено і доведення до відома населення рішень ради. Практикується висвітлення протоколів засідань ради та інших документів на Інтернетсторінках. Організаційна структура ради общини визначається нею самостійно. Рада з числа депутатів обирає свого голову, який має організаційні, керівні, координаційні та представницькі функції. Голова ради не є штатним працівником общини, хоч і отримує за свою діяльність винагороду. Рада общини не має свого штату, а користується послугами адміністрації общини.

Органом виконавчої влади в общині, районі чи кметстві є відповідно кмет общини, кмет району чи кмет кметства. Допоміжними службами 264 болгарських общин, а також кметів є адміністрації общин, які структуровані у дирекції, відділи чи сектори. Общинська адміністрація у кметстві може не поділятися на відділи чи сектори. До адміністрації общини входять обрані кмети та їх заступники, секретарі тощо. Розмір адміністрації залежить від кількості населення общини — від 10 у малих общинах до 150 у столичній (див. таб. 2.4.1)[45]. За даними МДААР, у 2004 році в общинних адміністраціях працювало 21 768 осіб, з них 4 337 мали статус державного службовця, 17 290 працювали на основі трудового права, а 141 працівник був стажистом.

Кмет, як орган виконавчої влади в общині, у своїй діяльності керується законодавством, актами ради общини та рішеннями населення. Гарантоване право общини на власність та самостійний бюджет, постійні фінансові джерела надходжень до якого визначаються законом. Згідно змін до Конституції 2007 року, рада общини визначає розміри місцевих податків та тарифів відповідно до законодавства.

Закон про місцеве самоврядування та місцеві адміністрації передбачає застосування принципу поділу влади при управлінні общиною. Колективний орган місцевого самоуправління — рада общини та орган виконавчої влади общини в особі кмета є відносно незалежними один від одного та від органів державної влади і не можуть бути розпущені чи звільнені державними інституціями. Керівник області має право призупиняти виконання незаконних актів рад общин та передавати їх на розгляд судів, а

Таблиця 2.4.1. Поділ обшин за населенням, територією та населеними пунктами

| Групи обшин (тис. мешканців) | Кількість обшин | | Населення | | Територія | | Населені пункти | |
|---------------------------------|-----------------|------|-----------|------|-------------|------|-----------------|------|
| | Кільк. | % | тис. чол | % | Тис. кв. км | % | Кільк. | % |
| До 5 тис. | 32 | 12,1 | 104,5 | 1,4 | 7538,7 | 6,8 | 306 | 5,7 |
| 5-10 тис. | 71 | 26,9 | 514,5 | 6,7 | 20164,2 | 18,2 | 966 | 18,1 |
| 10-20 тис. | 74 | 28 | 1027,4 | 13,3 | 30049,9 | 27,1 | 1527 | 28,6 |
| 20-30 тис. | 38 | 14,4 | 933,2 | 12,1 | 20942,7 | 18,9 | 898 | 16,8 |
| 30-50 тис. | 17 | 6,4 | 646,5 | 8,4 | 11302,3 | 10,2 | 492 | 9,2 |
| 50-75 тис. | 14 | 5,3 | 860,1 | 11,1 | 9461,8 | 8,5 | 665 | 12,5 |
| 75-100 тис. | 8 | 3 | 694,9 | 9 | 4269,9 | 3,8 | 221 | 4,1 |
| 100-300 тис. | 7 | 2,7 | 1044,3 | 13,5 | 5584,1 | 5 | 212 | 4 |
| 300 тис. - 1 млн. | 2 | 0,8 | 661,7 | 8,6 | 339,5 | 0,3 | 7 | 0,1 |
| Понад 1 млн. | 1 | 0,4 | 1231,6 | 16 | 1348,9 | 1,2 | 38 | 0,7 |
| Загалом | 264 | 100 | 7718,8 | 100 | 111001,9 | 100 | 5332 | 100 |

Підготовлено за матеріалами Аналітичної доповіді [8].

також відмінати акти кметів, що не відповідають нормам законодавства.

Область є адміністративно-територіальною одиницею для проведення регіональної політики, здійснення державного управління та забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами. Управління областю здійснює з допомогою обласної адміністрації керівник («управител»), який призначається Радою Міністрів. Керівник області забезпечує здійснення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, дотримання законодавства, громадський порядок та здійснює адміністративний контроль. Ст.144 Конституції передбачено, що державні органи та їх представництва на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів місцевого самоврядування законодавству. Водночас ст.145 гарантується право ради общини у судовому порядку відстоювати свої права. Організація та порядок діяльності органів місцевого самоуправління і місцевої адміністрації визначається законом.

У вересні 1994 року Болгарія підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнявши таким чином європейські принципи організації та діяльності місцевого самоврядування. Слід відзначити, зокрема, цілеспрямоване впровадження принципу децентралізації влади.

Діяльність місцевого самоуправління в Болгарії регулюється в першу чергу Законом про місцеве самоуправління та місцеві адміністрації, а також законами «Про місцевий розвиток», «Про устрій територій», «Про адміністративно-територіальний устрій Болгарії», «Про місцеві вибори», «Про власність общин», «Про бюджети общин», «Про місцеві податки та тарифи», «Про територіальний поділ столичної общини та великих міст» [70].

Згідно закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія, що увійшов у дію 5 січня 1999 року, країна поділена на 28 областей, а згідно Закону про регіональний розвиток від 20 лютого 2004 року створено 6 районів планування: Північно-Західний (Видинська, Врацьська та Монтанська області), Північно-Центральний (Русенська, Великотирнівська, Габровська, Плевенська та Ловецька області), Північно-Східний (Варненська, Тирговищенська, Шуменська, Разградська, Силистрицька та Добрицька області), Південно-Західний (Софія,

Софійська, Кюстендильська, Благоевградська та Перницька області), Південно-Центральний (Пловдивська, Керджаліська, Пасарджицька, Смолянська та Старозагорська області) та Південно-Східний (Бургаська, Сливенська та Ямбоська області) (див.таб.2.4.2).

Таблиця 2.4.2. Показники областей Болгарії станом на 2009 рік

| №п/п | Назва області | Територія в кв.км. | Населення | Кількість адмін.-терит. одиниць та населених пунктів | | |
|------|------------------|--------------------------|-----------|--|------|-------|
| | | | | общин | міст | сіл |
| 1 | Благоевградська | 6 449.5 | 341 245 | 14 | 13 | 263 |
| 2 | Бургаська | 7 748.1 | 423 608 | 13 | 19 | 235 |
| 3 | Варненська | 3 818 | 462 218 | 12 | 10 | 147 |
| 4 | Великотирнівська | 4 661.6 | 293 294 | 10 | 14 | 288 |
| 5 | Видинська | 3 032.9 | 130 094 | 11 | 7 | 134 |
| 6 | Врацька | 3 619.7 | 243 039 | 10 | 8 | 115 |
| 7 | Габрівська | 2 023 | 144 150 | 4 | 5 | 303 |
| 8 | Добричська | 4 719.7 | 215 232 | 8 | 7 | 207 |
| 9 | Кирджаліська | 3 209.1 | 164 019 | 7 | 5 | 464 |
| 10 | Кюстендильська | 3 051.5 | 162 622 | 9 | 7 | 173 |
| 11 | Ловечська | 4 128.8 | 169 951 | 8 | 8 | 142 |
| 12 | Монтанська | 3 635.5 | 182 267 | 11 | 8 | 121 |
| 13 | Пазарджикська | 4 459 | 310 741 | 11 | 13 | 104 |
| 14 | Перницька | 2 392 | 149 856 | 6 | 6 | 165 |
| 15 | Плевенська | 4 337 | 312 018 | 11 | 14 | 109 |
| 16 | Пловдивська | 5 962 | 715 904 | 18 | 18 | 197 |
| 17 | Разградська | 2 637 | 152 417 | 7 | 6 | 96 |
| 18 | Русецька | 2 803 | 266 213 | 8 | 9 | 74 |
| 19 | Силистрицька | 2 846 | 142 003 | 7 | 5 | 113 |
| 20 | Сливенська | 3 544 | 218 474 | 4 | 6 | 113 |
| 21 | Смолянська | 3 193 | 140 067 | 10 | 8 | 234 |
| 22 | Софійська | 7 059 | 273 252 | 22 | 18 | 265 |
| 23 | Софія (міська) | 1 345 | 1 173 988 | 1 | 4 | 34 |
| 24 | Старозагорська | 5 152 | 370 665 | 11 | 10 | 192 |
| 25 | Торговищенська | 2 716 | 137 689 | 5 | 5 | 191 |
| 26 | Хасковська | 5 470 | 277 483 | 11 | 10 | 247 |
| 27 | Шуменська | 3 390.2 | 204 395 | 10 | 8 | 143 |
| 28 | Ямбоська | 3 335.5 | 156 080 | 5 | 4 | 105 |
| | Болгарія загалом | 110 910 | 7 640 240 | 264 | 255 | 4 974 |

У межах районів планування визначаються райони цілеспрямованого впливу для проведення державної політики регіонального розвитку. Критеріями визначення цих районів є урбанізованість, економічна ефективність, технічна інфраструктура, соціальна інфраструктура, зайнятість населення та рівень безробіття, територіальна структура, положення району. Відповідно болгарськими дослідниками виділяються такі типи районів цілеспрямованого впливу, як район економічного зростання, район промислового падіння, відсталий прикордонний район, відсталий сільськогосподарський район, відсталий гірський район, столична община [85].

З 2005 року Республіка Болгарія поділена на Північну та Південну частини, які, згідно домовленості з Євростатом, визнані відповідними 1 ступеню європейської номенклатури територіальних одиниць (NUTS).

Опрацювання власне за даними сайтів МДААР та органів місцевого самоврядування РБ.

Основними компетенціями органів місцевого самоуправління в Болгарії є управління майном общини, її підприємствами, фінансами, розвиток території общини та її населених пунктів, дошкільна, початкова, основна та середня освіта, охорона здоров'я, культурна сфера (театри, бібліотеки, музеї, самодіяльність, місцеві традиції, комунальна сфера, соціальна допомога, охорона навколишнього середовища, спорт, туризм та громадський відпочинок).

Фінансова самодіяльність общин гарантована Конституцією та законами про бюджети общин та про місцеві податки і тарифи. Бюджет общини є публічним і контролюється населенням через раду общини. Кмет общини складає проект бюджету і вносить бюджетні пропозиції до Міністерства фінансів для узгодження із державним бюджетом. Інформація щодо майбутнього бюджету доводиться до відома мешканців общини та подається на затвердження раді общини. Законодавчо регламентована приходна частина бюджету передбачає власні надходження, визначені законодавчо державні дотації та субсидії і субвенції з державного бюджету. Аналіз свідчить про зростання частки власних надходжень у бюджеті общини, яка досягає понад 70%. Майже 90% витрат з бюджету общини спрямовуються на поточні

справи — освіта (31%), охорона здоров'я (29%), соціальні послуги, ремонти тощо [72; с.7-8]

Болгарські общини активно використовують своє конституційне право на об'єднання як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні. Так, діє Національна співдружність общин у Республіці Болгарія, яка є активним посередником між общинами та державою [78]. На веб-сайті цієї організації можна знайти нормативні документи, інформацію про общини, проекти, видання з питань діяльності самоврядування тощо. Крім того, існують об'єднання общин для вирішення конкретних проблем. Активно функціонує неурядова організація — фонд «Реформа у місцевому самоуправлінні» [110]. На офіційному веб-сайті фонду можна знайти підбірки нормативно-правових актів, методичні рекомендації, електронні адреси общин та інформацію про них, проекти, гранти тощо. Активізує діяльність також створена у 2005 році Національна асоціація общинських службовців [79].

Розпорядженням Ради Міністрів 7 березня 2007 року створено Фонд органів місцевого самоуправління в Болгарії як інструмент регіонального розвитку. Його місією є підтримка зусиль болгарських общин та їх об'єднань у процесі розробки та здійснення оперативних програм розвитку сільських районів. Фонд надає позики органам місцевого самоуправління під пільгові відсотки [111].

Важливо відзначити динаміку розвитку місцевого самоуправління в Болгарії. Наприклад, послідовно проводиться принцип децентралізації, що проявилось, зокрема, у прийнятті Радою Міністрів Стратегії модернізації державної адміністрації на 2003-2006 роки, яка містить розділ «Децентралізація» [102], а у 2006 році — Стратегії децентралізації та їх реалізації.

Складність проблем регіонів та общин змусила болгарських законодавців вдатися до створення спеціалізованих територіальних адміністрацій, які мають статус юридичної особи та створюються для вирішення спеціальних питань (регіональні інспекторати чи інспекції, агенції, районні центри, дирекції, фонди, інститути тощо). Значну роль у регіонах відіграють представництва міністерств. Наприклад, Міністерство фінансів має одинадцять адміністрацій (агенція митниці, фінансова інспек-

ція, комісія з торгівлі тощо). Їх розмір та територіальний охоплення є різними. Із дев'яноста таких територіальних органів 27 є у всіх областях, інші охоплюють по кілька областей, треті є надобщинними, а четверті збігаються із общинами. Практикується також створення при керівниках областей кординаційних рад з найважливіших питань — регіонального розвитку, праці, безпеки, захисту навколишнього середовища та ін.

В останні роки в Болгарії посилилася робота щодо удосконалення надання послуг органами влади. Принципи якісного управління, серед яких слід виділити зв'язки з громадськістю, респонсивність, ефективність, відкритість та прозорість, компетентність, етичність, інноваційність, стабільність, передбачають концентрацію зусиль на таких напрямках розвитку місцевого самоуправління, як планування та моніторинг діяльності, удосконалення правової бази, представництво, захист інтересів місцевого населення, покращення якості послуг тощо [92].

Важливим етапом модернізації публічної влади стало вироблення загальних правил організації адміністративного обслуговування та затвердження наказом міністра державної адміністрації та адміністративної реформи М. Василева від 4 липня 2007 року № В-50 «Списку уніфікованих назв адміністративних послуг» [74]. Для центральної адміністрації визначено 1663 послуги, для обласних адміністрацій — 40, для спеціалізованих територіальних адміністрацій — 130, для адміністрацій общин — 250.

Робота щодо вдосконалення місцевого самоврядування в Болгарії продовжується. Відбувається активне громадське обговорення цієї проблеми. Основними цілями декларується зростання участі громадян в роботі органів самоуправління, покращення послуг на рівні общини та регіону, посилення прозорості дій органів самоуправління, вдосконалення їх відносин з органами державної влади. Головними напрямками досягнення цих цілей вважаються удосконалення законодавства, посилення ролі координаційних рад, покращення співпраці різних секторів та рівнів управління тощо. Посилюється і робота з людськими ресурсами.

2.5. НАЦІОНАЛЬНІ РИСИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ІЗРАЇЛІ – ДОСВІД КІБУЦІВ

У світовій практиці державного будівництва Ізраїль став унікальним прикладом матеріалізації політичної ідеї. Національний рух (сіонізм), поставивши за мету побудову єврейської державності, став причиною і механізмом виникнення державності. Його лідери, розробивши концепцію національного будівництва, забезпечили суспільну мобілізацію, визначили пріоритети здійснення цієї ідеї, використали дипломатичні, військово-політичні та економічні зв'язки для її реалізації. Такі завдання стоять й перед українською державою, її існування і розквіт залежить від їх вирішення. Понад половина проблем, з якими повсякденно стикаються громадяни, пов'язані з діяльністю місцевої влади, і нас цікавить, наскільки вона ефективно діє в цій країні [91].

Держава Ізраїль має шість адміністративних округів, які знаходяться під юрисдикцією окружних адміністраторів, призначених Міністром внутрішніх справ, та тринадцять підокругів. Первинними адміністративними органами в Ізраїлі є органи місцевого самоврядування — муніципалітети (*ірійот*) у містах, місцеві ради (*мо'ацот мекомійот*) в селищах міського типу і великих селах і регіональні ради (*мо'ацот езорійот*), що об'єднують групи дрібних населених пунктів. У функції органів місцевого самоврядування входить забезпечення жителів комунальними послугами, а також благоустрій і розвиток населеного пункту. До повноважень місцевих органів передано виконання ряду функцій центральних державних органів влади — в першу чергу; шкільна освіта і соціальна допомога в межах населеного пункту, вони призначають і збирають місцеві податки, утримують парки, зони відпочинку, пожежну службу і т.п.

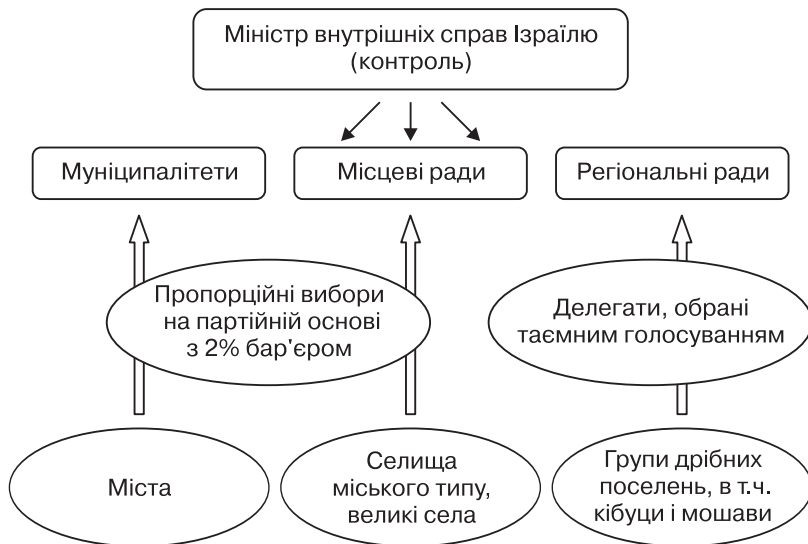
Всього в країні 66 муніципалітетів, 148 місцевих, 53 регіональних ради. Повноваження, обов'язки, організація і характер діяльності органів місцевого самоврядування встановлені відповідними законами. У парламенті Ізраїлю у виступах політиків, особливо тих, що вийшли з органів місцевого самоврядування, є пропозиції про розширення повноважень мерів міст і про їх

більш суворо відповідальність за порушення національного законодавства, на які вказує державний контролер. На думку депутатів, вибори мерів мають бути прямими і не залежати від партії, яку представляє кандидат. Ставиться питання й про укрупнення місцевих рад [18].

Різноманітні форми прямої демократії в Ізраїлі застосовуються через місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Право голосу мають усі жителі, що досягли на момент виборів 18 років, і є постійними мешканцями даної місцевості (навіть особи без ізраїльського громадянства). Кандидатом на місцевих виборах може бути кожен, хто досяг 21 року, постійно мешкає в даній місцевості і чиє ім'я занесено в список кандидатів.

Усі органи місцевого самоврядування виборні й проводяться один раз на 5 років. Вибори виділяють: персональні і за системою відносного партійного представництва (прохідний бар'єр 2%). У них беруть участь лише жителі даної місцевості або населеного пункту. Наприклад, жителі Ієрусалима можуть голосувати лише на виборах до тель-авівського муніципалітету. В ході цих виборів обираються ради і окремо — мери міст, голови місцевих та регіональних рад. Персональні прямі вибори голів місцевих органів влади роблять їх більш незалежними від особистих і партійних інтересів членів місцевих рад.

У ході виборів обираються місцеві ради і окремо по мажоритарній системі (раніше їх обирали ради) — мери міст, голови місцевих рад. Прямі вибори голів місцевих органів влади роблять їх більш незалежними від особистих і партійних інтересів членів місцевих рад. На виборах в органи місцевої влади, як правило (але не завжди), фігурують ті ж партійні списки, що і на виборах до Кнесету. В 2002 році тільки в 2 містах країни мери обрані не від партій — лідерів: лівої партії Праці чи правого блоку Лікуд. Процедура виборів до регіональних рад відмінна від інших виборів до місцевих рад. Поселення, керовані регіональними радами, направляють до них своїх делегатів, обраних таємним голосуванням комітетом поселення (в кібуцах і мошавах — комітет кооперативу являється одночасно місцевим комітетом поселення). Число делегатів від кожного поселення — два і більше, в залежності від числа жителів, утвердженого Міністерством внутрішніх справ.



Мал.2.5.1. Інститути місцевої демократії в Ізраїлі

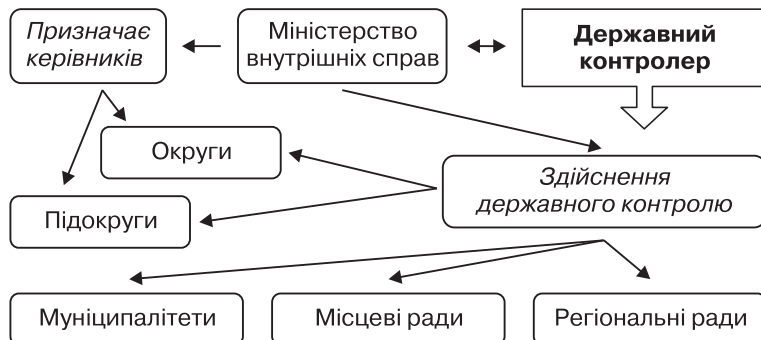
На першому засіданні рада обирає відкритим голосуванням голову регіональної ради і його заступників.

Місцеве самоврядування Ізраїлю побудоване на прямій безпосередній демократії (мал.2.5.1) або на пропорційній партійній основі з 2% виборчим бар'єром, але у Кнесеті знову говорять про підвищення електорального бар'єру до 2.5% [80].

Політологи і науковці відмічають падіння інтересу виборців до місцевих виборів. На місцевих виборах 2003 року спостерігався небувалий спад активності виборців, яких прийшло на дільниці менше 41% (найменше за історію країни), а в Тель-Авіві – 26% громадян, що мають право голосу [73].

Держава щодо органів місцевої влади діє за схемою: делегуючи органам місцевого самоврядування максимум своїх повноважень – забезпечує жорсткий контроль за їх виконанням, фінансовою (бюджетною) дисципліною тощо. Органи місцевої влади Ізраїлю складають таку систему і механізм взаємодії з державною владою (мал.2.5.2):

1. Орган місцевого самоврядування в населеному пункті, число жителів якого перевищує 20 тис. громадян, називається муніципалітетом.



Мал.2.5.2. Місцева влада та її державний контроль в Ізраїлі

2. Орган місцевого самоврядування в населеному пункті з меншим числом жителів (великі села і селища) називається місцева рада.

3. Орган місцевого самоврядування, що займається справами декількох населених пунктів (мошавів, кібуців, обшинних поселень) називається регіональною радою.

На органи місцевого самоврядування покладено такі основні функції:

1. Підготовка проектів по благоустрою і розвитку населених пунктів, що включає в себе визначення місця для проведення будівництва, планування доріг, вулиць, а також плани навіть їх освітлення.

2. Надання комунальних послуг населенню:

- вивезення сміття, прибирання вулиць, будівництво, ремонт і контроль за системою каналізації; водозабезпечення;
- санітарний нагляд;
- встановлення правил нагляду за виробництвом продуктів харчування;
- організація і забезпечення роботи пожежної служби;
- забезпечення безпеки жителів у суспільних місцях;
- встановлення режиму праці магазинів, ресторанів, театрів, різних інших закладів відпочинку, забезпечення роботи готельних служб;
- забезпечення закладів охорони здоров'я;
- надання соціальної допомоги, тим її потребує (будинки людей похилого віку) [26].

3. Будівництво та допомога в побудові: релігійних закладів (синагог, іешив), виділення для цього земельних ділянок; навчальних закладів (школи, дитячі садочки), закладів культури (театри, стадіони та клуби).

Для того, щоб успішно діяти і вирішувати поставлені перед ними завдання, органи самоврядування потребують власної нормативно-правової бази допоміжних законів. Вони приймаються ними, але обов'язково затверджуються Міністром внутрішніх справ. Без цього ці закони не мають сили. Вони обов'язково оприлюднюються, публікуючись нарівні з державними звконами у «Решумот» («Офіційних відомостях»), але їх дія не поширюється на всю країну, а лише на територію, що підпорядкована відповідному органу місцевого самоврядування, і вони не повинні суперечити державним законам. Порушника допоміжного закону може заарештувати уповноважений муніципалітету і передати справу до суду [26].

Округи і підокруги знаходяться під юрисдикцією окружних адміністраторів, що призначаються Міністром внутрішніх справ і відповідають перед ним. Міністерством здійснюється контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи санкціонування розмірів муніципальних податків і муніципального бюджету, а також встановлюються розміри державних дотацій і навіть число делегатів від кожного поселення (два і більше) при формуванні місцевих та регіональних рад, у залежності від числа жителів. У випадку, коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджетної дисципліни, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі, корупція та ін.), Міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду чи адміністрацію, тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії і призначити до наступних виборів виконуючого обов'язки голови ради, та раду — вона називається тоді «призначеною» [47]. Іноді, коли виникає особливо складна ситуація, міністр внутрішніх справ призначає спеціальну комісію, що складається не із місцевих жителів, а із працівників міністерства внутрішніх справ. Призначення ради або спеціальної комісії — це один із механізмів контролю і законодавчого унормування наглядової роботи за діяльністю органів

місцевого самоврядування. Другий спосіб контролю – діяльність Державного Контролера [26].

Державний контролер призначається президентом за рекомендацією парламенту (Кнесету) на п'ять років. Державний контролер не залежить від уряду, він відповідальний лише перед парламентом. До державних закладів, які перевіряє контролер належать і органи місцевого самоврядування. На що звертає увагу державний контролер? Його цікавлять:

- фінанси (наприклад: чи заклад у межах затвердженого бюджету, чи не мав перевитрат або неефективного використання державних коштів);

- протизаконні дії, зловживання в управлінні закладами або підприємством (наприклад: призначення родича на державну посаду, укладання угоди з фірмою без попереднього оголошення про конкурс);

- протизаконні дії (наприклад: використання суспільних грошей або суспільного майна в особистих цілях) [26].

Фактично державний контролер виконує стримуючу роль для органів державної влади і місцевого самоврядування. Результати своїх перевірок він публікує в щорічному звіті, який містить також рекомендації по усуненню знайдених недоліків, але водночас контролер не має повноважень змусити структуру виконати ці рекомендації. Якщо виникли підозри у скоєнні кримінального злочину, справа передається на розгляд генеральному прокурору, а коли має суспільний резонанс – до парламентської комісії державного контролю, яка має можливість призначити слідчу комісію.

Головна роль звіту – в його щорічній публікації (гласності); так суспільство дізнається про законність дій влади. Звіт державного контролера очікують не лише суспільні та державні діячі чи особи, пов'язані з закладами, що перевіряються, а й рядові громадяни, яких цікавить питання використання державних коштів, що уможливорює скласти уявлення про дії існуючої коаліції й влади в цілому. Ця думка є провідною при волевиявленні виборців на виборах до парламенту чи органів місцевого самоврядування [26].

До компетенції Державного контролера входить розгляд скарг громадян; тут він виступає як уповноважений зі скарг грома-

дян. Громадянин, котрий вважає себе потерпілим від зловживань, свавілля, бездіяльності державних чиновників або має інформацію про такі дії в органах влади, може у письмовій формі чи усно подати скаргу державному контролеру. Контролер зобов'язаний розглянути кожне таке звернення, і якщо воно підтверджується, то направляє його до закладу з рекомендаціями, як виправити стан справ на ліпше. Коли є ознаки кримінального злочину, то покарання направляють до юридичного радника уряду, а той до поліції для порушення кримінальної справи. Звіт по скаргах теж публікується [26].

У звіті по скаргах громадян є й результати перевірки фінансового стану партій. У країні діє закон про їх фінансування, і кожна з партій має право на грошову підтримку для ведення передвиборчої кампанії і діяльності фракції у парламенті. Сума встановлюється відповідно до числа депутатів від кожної партії. Державний контролер перевіряє, чи не перевищують видатки партії виділеного їй державою бюджету. Крім державного субсидування, партії мають право отримувати фінансову підтримку від кожної приватної особи в розмірі не більш 20 тис. шекелів на рік, а в час виборів – до 40 тис. Партія зобов'язана публікувати імена спонсорів, щоб контролер міг перевірити, чи не має спонсор преференцій від міністерств чи інших органів влади, на чолі яких перебувають предстаники партій, які вони фінансують [26].

Досвід виборів місцевого самоврядування Ізраїлю за мажоритарною та пропорційною партійною системою з 2% виборчим бар'єром для української держави є досить актуальним. Але у Кнесеті знову звучать ініціативи про підвищення електорального бар'єру до 2,5% [80]. Політологи і науковці відмічають спад інтересу виборців до місцевих виборів. І хоча на місцевих виборах 2003 року більшість голів міст зберегли свої посади, спостерігався небувалий спад активності виборців, яких прийшло на вибори менше 41% (найменше за всю історію країни), а в Тель-Авіві – 26% [18]. Складається враження, що на дільниці прийшли лише прихильники кандидатів.

Нас цікавить «модель кібуців» як зразків місцевої демократії побудованій на безпосередній демократії, і можливість використання такої моделі у малих українських селах (до 500 жителів)

при адміністративно-територіальній реформі, як «невеликої колективної життєвої структури» сільських поселень Ізраїлю.

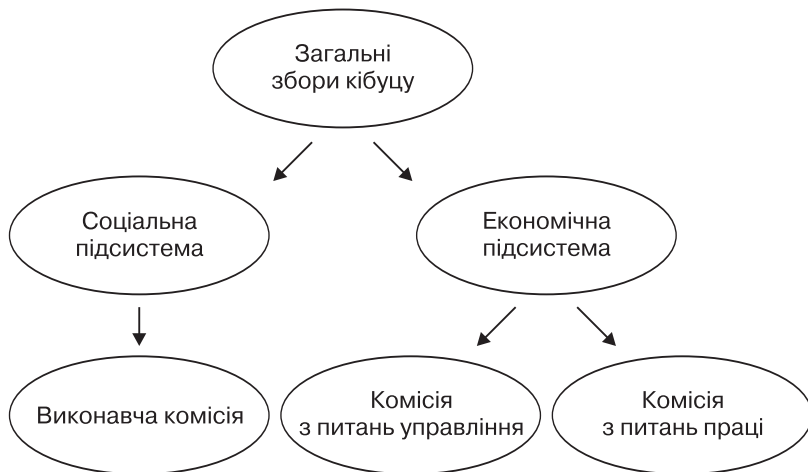
Історія кібуців тісно пов'язана з історією єврейського заселення Палестини, яке здійснювалося з 1882 р. декількома переселенськими хвилями — «аліями». Так, у 1910 р. виникла Деганія — перша «квуца» («маленьке суспільство»), яку вважають сьогодні першим кібуцем. Сільськогосподарське виробниче товариство швидко показало свою перевагу над іншими поселеннями, які знаходилися в стані застою. В умовах Палестини вони стали найкращим способом ведення господарства і найкращою формою єврейського поселення. Колективна форма праці і життя виявилась ідеально пов'язаною з метою сіоністського руху — національним відродженням і всеохоплюючим соціальним перетворенням шляхом зміни не лише суспільних відносин, а і самої поведінки людини. Сьогодні існує близько 270 — 280 кібуців[73].

Якщо ж до них додати мошави та інші вільні товариства, то виявиться, що більшість сільського населення Ізраїлю живе в товариствах або в кооперативних поселеннях. При цьому кібуци і мошави (менш чисельні) дають до 70 % сільськогосподарської продукції країни.

У кібуці живе в середньому близько 200 осіб, але це число може коливатися від бл. 100 до 2 тис. Це залежить перш за все, від віку кібуца і числа поколінь, що в ньому живуть. Число і чисельність населення кібуців за минуле десятиліття постійно зростали, але їх частка в чисельності населення зменшилася до 3-4 % (у 30 р. було 6-7%). З одного боку, кібуци приймають нових членів (у т. ч. через шлюби), але 40-50 % молоді покидають його [5].

Одна з головних цінностей кібуца — найбільш повне здійснення базисної (безпосередньої) демократії. Це демонструють перш за все багаточисельні політико-адміністративні інститути кібуца, які призначені забезпечувати високий рівень участі членів у прийнятті управлінських рішень. Інститути прямої демократії в кібуці мають такий вигляд (мал.2.5.3):

Загальні збори, що проходять майже кожного дня — вищий керівний орган і в певній мірі остання апеляційна інституція по всім справам кібуца. Право голосу має кожен повнолітній член общини (18 років) [15]. Постійні функції з управління і координації справ кібуца здійснюється секретаріатом (мал.2.5.4), а в ок-

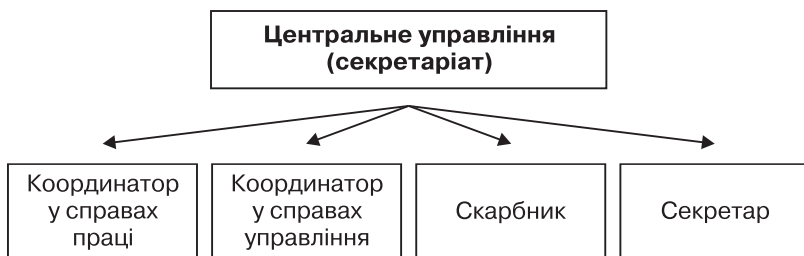


Мал.2.5.3. Інститути прямої демократії в кібуці

ремим сферах діяльності – різними комісіями, котрі збираються через 1-3 тижні по мірі потреби і обираються теж зборами. Збори затверджують бюджет, можуть розглядати і пропонувати навіть законодавчі ініціативи [73].

На відміну від секретаріату, члени комісій повинні виконувати роботу у вільний від регулярної роботи час; це важливо в кібуці, де правилом є 48 – годинний робочий тиждень. У комісіях завжди працює близько третини членів кібуца (мал.2.5.5):

Крім того, є люди, які не тільки беруть на себе відповідальність у ході трудового процесу, а ще й політично активні в справах кібуца (мал.2.5.6). Є й «людська периферія» – 10 – 15 % мешканців поселення, що не ходять на загальні збори і не беруть на



Мал.2.5.4. Структура центрального правління кібуца



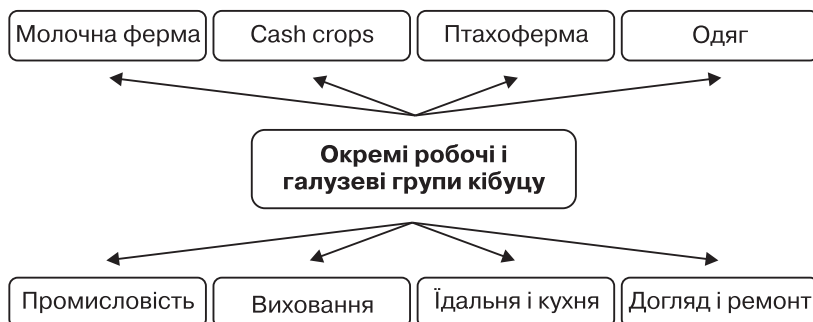
Мал.2.5.5. Приблизна структура комісій по управлінню і послугах кібуца

себе відповідальність за що-небудь. Частіше буває, що ті ж люди, які активні в комісіях, беруть на себе відповідальність у питаннях праці і постійно відвідують загальні збори [15].

У середньому, кожного разу загальні збори відвідує близько 30 членів, але завдяки загальній ротації (зміні) посад (час перебування на посаді 1-2 роки), міра участі людей у прийнятті рішень протягом більшого періоду часу значно ширше.

Процес сучасної «модернізації» кібуца не оминув сферу його інститутів. Є спроби частково замінити пряму демократію — один із «священних» принципів кібуца — представницькою радою. Диференціація функцій відображається й по-іншому: комісії стають більш багаточисельними, до власне управлінської роботи додається завдання інтегрування окремих сфер управління.

У залежності від того, як іде процес диференціації функцій, зростає і небезпека створення формальних і особливо неформальних ієрархій. В кібуці намагаються боротися з цією проблемою



Мал.2.5.6. Схема окремих робочих і галузевих груп кібуців

різними способами: наприклад, до егалітарного розподілення благ і ротації посад намагаються додати «статусну несумісність». Особливість у тім, що індивіди, виконуючи різні ролі і функції, намагаються мати у всіх із них приблизно рівний статус, тому кібуц спеціально створює невідповідність — той, хто займає високе становище в сфері праці, не отримує аналогічної високої посади в соціальній сфері [15].

Щодо організаційної структури кібуца: його центральною організаційною структурою є сильно інтегрована сільська община. Яка ця структура всередині кібуца; що це: тиск групи на індивіда чи солідарне суспільство? Не можна стверджувати, мовби в кібуці немає ніяких відхилень від прийнятих норм. Тяжкі проступки, що порушують загальні закони, трапляються рідко, але є немало відхилень від певних традицій і норм кібуца. Якщо всі знають один одного, чим кожен зайнятий, можна бути більш справедливими один до одного. Мова іде про соціальну систему, яка відкрита, зрозуміла кожному члену. Іноді груповий тиск на особистість сприймається як певне насилля, і вона надала б перевагу можливості працювати не в кібуці. В подібних випадках люди працюють у регіональній індустрії або десь в інших структурах. Тобто, вони не зобов'язані бути інтегрованими. Але якраз ця інтеграція — головний елемент тяжіння, ще випромінює кібуц.

На думку багатьох дослідників, в т.ч. І.Д.Звягельської [26], кібуцький рух мав великий вплив на весь процес становлення Ізраїлю. Він виховав ізраїльську еліту, заклад підвалини національної армії, визначив стиль керівництва, сформував домінуючу систему цінностей, особливо в роки становлення держави. Таку ж роль в Україні відігравали сільські поселення, що фактично були берегами українського духу, формували і виховували національну еліту, і тому зараз дуже актуальним є питання їх збереження. Тут, як ніколи, є актуальним досвід самоврядування кібуц (майже така ж система місцевого сільського управління була в Україні до більшовицького перевороту 1917 р.), запобігання корупції та їх програма індустріалізації в умовах підвищення продуктивності аграрного сектора. Реформування місцевої влади в Україні, підвищення її ефективності на базовому рівні варто пов'язувати не лише з підвищенням ролі партійних та громадських організа-

цій, як інституцій громадянського суспільства, а й з використанням досвіду державотворення країн ранньої демократії, або тих, що утворилися порівняно недавно.

На нинішньому етапі розвитку місцевої демократії в Україні є досить актуальним ізраїльський досвід (механізм) запобігання корупції через формування інституту контролю діяльності місцевих органів влади через Міністерство внутрішніх справ та державного контролера; формування ефективної системи місцевої влади на основі базових територіальних громад; 2% виборчий бар'єр для муніципалітетів та місцевих рад, що дає значно ширше представництво в них різних соціально-політичних груп; досвід децентралізації та субсидіарності між місцевою владою і державними органами. Ізраїль має корисний для нас приклад дії демократичного принципу вертикального розподілу влади і повноважень, що отримав втілення у чіткому поділі влади на центральну та місцеву.

2.6. ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА

Особливості функціонування представницьких органів у системі державного устрою значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя і свободи особистості, захисту її соціальних і економічних прав, стабільність розвитку політичної системи та її здатність адекватно реагувати на зміни в суспільстві.

Продовжуючи традиції великих та малих князівств Священної Римської імперії та як протипага унітарній державі, створеній за часів націонал-соціалістичної диктатури, на вимогу держав-союзників в основу державного устрою ФРН було покладено принцип федералізму — рішення, яке відповідно до ч.3 ст.79 конституції більше ніколи не може бути піддано ревізії. Створені в 1946 р. на території західних окупаційних зон союзників землі об'єдналися в 1949 р. в Федеративну Республіку Німеччину. На той момент кожна з них уже мала власну конституцію, уряд та систему судів.

Протягом більш ніж чотирьох десятиліть між двома німецькими державами йшло інтенсивне змагання у сфері еко-

номіки. Історія показала, що сталінська модель соціалізму в ГДР, як і в СРСР, до кінця 80-х років опинилася на межі повного банкрутства. Закономірним підсумком «реального соціалізму» на німецькій землі з'явилася ухвала Народної палати ГДР від 23 серпня 1990 року про вступ НДР до ФРН, що відбувся 3 жовтня 1990 року. З цієї миті дія законів ФРН розповсюдилася на території НДР.

Німеччина, відповідно до закріпленого в ст.20 конституції принципу федералізму, є федеративною державою, кожна земля, відповідно, має свої органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Таким чином, під федеральним існує другий — земельний — рівень прийняття політичних рішень.

Розділ компетенцій і завдань між федерацією і землями має відбуватися в ідеальній формі у відповідності з принципом субсидіарності, хоча цей принцип у німецькій конституції й не закріплений. У відповідності з цим принципом, федерація переймає тільки ті завдання і компетенції, які вона може виконувати ефективніше, ніж це роблять землі. Але це не слід розуміти так, що федерація може перейняти будь-яку законодавчу компетенцію лише завдяки тому, що змогла успішно аргументувати, що може її ефективніше реалізувати, ніж землі. Більшість законодавчих компетенцій у Німеччині закріплені за федерацією, основними винятками, закріпленими за землями, є поліційне та комунальне право, а також політика в галузі культури та освіти. Окрім того, за землями закріплена велика частина компетенцій щодо організації адміністрації та судочинства. Важливою функцією федерації є функція другого рівня розподілу влади, його ще називають вертикальним розподілом влади. Бундесрат — друга палата парламенту — є представництвом інтересів урядів німецьких земель на федеральному рівні, але не зважаючи на це, Бундесрат залишається конституційним органом федерації, а його права та повноваження визначаються федеральним і аж ніяк не земельним правом.

Роль політичних партій у Німеччині є значною і закріплена в ст. 21 Конституції. Політичні партії висувають кандидатів на політичні посади, впливають на визначення особового складу керівних органів державної адміністрації, судів та прокуратури.

Елементи прямої демократії в Німеччині на федеральному рівні майже не присутні. Громадяни мають в обмежених рамках можливість брати участь у прийнятті політичних рішень на рівні місцевих громад та земель шляхом місцевих референдумів, але їх результати не мають обов'язкової юридичної сили.

Кожна земля отримує в Бундесраті в залежності від числа її жителів від 3 до 6 голосів, депутати однієї землі в Бундесраті можуть голосувати тільки одинаково. Якщо партії, які входять до земельного уряду, не можуть погодитися на спільне голосування з якогось законопроекту в Бундесраті, то представники землі, як правило, утримуються від голосування по цьому законопроекту. Де факто таке утримання прирівнюється до голосування через «ні». При виникненні конфлікту між Бундесратом і Бундестагом включається спільний Погоджувальний комітет.

У світі існує три основних системи місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна (романо-германська) та іберійська. У Європі, зокрема в Німеччині, поширена континентальна система місцевого самоврядування. Вона характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Проте в ФРН в силу федерального устрою має певні особливості. Так, у землях вся влада належить місцевим органам, які реалізують загальнодержавну політику на місцях.

Федеративна республіка Німеччина, характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини.

Організація влади в землях Основним законом не регулюється. Визначена вона в конституціях земель, між якими в цьому питанні спостерігається досить значна схожість, хоча є, зрозуміло, і більш-менш істотні відмінності. Законодавчу владу в землях здійснюють представницькі органи, що іменуються в більшості земель ландтагами (земельними з'їздами). У землях-містах вони

носять інші назви — цивільні збори в Бремені й Гамбурзі, палата депутатів у Берліні.

Скрізь, окрім Баварії, вони мають однопалатну структуру і обираються на чотири роки або на п'ять років. Баварський сенат (верхня палата) формується на основі представництва соціальних, господарських, культурних і громадських корпорацій; сенатори обираються на шість років, і кожні два роки сенат оновлюється на 1/3. У разі стану оборони минулі терміни повноважень народних представництв земель продовжуються до шести місяців після закінчення вказаного стану (ч.1 ст.115-3 основні закони). На відміну від Бундестагу, більшість народних представництв земель можуть достроково саморозпускатися або розпускатися за рішенням виборців, прийнятим на референдумі. Функції і повноваження, внутрішня організація і процедура народних представництв земель, в основних своїх рисах схожі з тими, які властиві Бундестагу. У містах-землях ці органи виконують також функції і здійснюють повноваження місцевого міського самоврядування.

Уряд землі іменується нерідко кабінетом або державним урядом, у Берліні, Гамбурзі — сенатом. Він складається з міністра-президента (у Берліні, Бремені, Гамбурзі — правлячого або першого бургомістра), який обирається представницьким органом і виконує також повноваження розділу землі, багато в чому аналогічні повноваженням федерального президента, і з міністрів, що призначаються за пропозицією міністра-президента також відповідним народним представництвом. Статус уряду і його розподілу, їх відносини з представницьким органом в основних рисах аналогічні статусу Федерального уряду і Федерального канцлера і їх відносинам з Бундестагом. Зустрічаються, правда, і специфічні особливості. Наприклад, сенат Гамбурга обирає зі свого складу першого і другого бургомістрів строком на один рік.

Основною одиницею політико-територіальної організації земель служать общини (про які йдеться нижче).

Громадські союзи в рамках встановленої законом сфери своїх завдань також мають право самоврядування (громадські союзи створюються самими громадами для кращого здійснення своїй компетенції, здійснюють тільки ті повноваження, якими їх

наділили общини, що беруть участь у союзі, і витрачають тільки передані общинам кошти). Гарантія самоврядування охоплює також основи власної фінансової відповідальності. Частина 3 вказаної статті покладає на Федерацію обов'язок забезпечити відповідність конституційного ладу земель зазначених принципам. Із цих положень можна зробити висновок, що політико-територіальний устрій земель ґрунтується на автономії общин, що включає їх фінансову автономію, і що общини в межах своєї компетенції можуть створювати громадські союзи. У іншому ця проблематика регулюється конституціями і законами земель.

Так, згідно ст.137 Конституції землі Гессен 1946 р., общини є винятковими володарями всіх повноважень місцевої публічної адміністрації, здійснюваних 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 відання 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 законів.

На громади та громадські союзи, а також на їх правління можуть бути покладені і державні завдання, що вирішуються відповідно до вказівок вищестоячих 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. Общинами є сільські населені пункти або їх групи і міста. Землі Берлін і Гамбург є одночасно общинами. Відають вони розвитком інфраструктури, суспільним транспортом, туризмом, житловим будівництвом, шкільними і дошкільними закладами, утримання доріг, лікарень, театрів, бібліотек, музеїв, соціальних і спортивних установ. Вони можуть встановлювати і стягувати визначені законом податки і збори.

На початок 1993 р. в Германії 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

му випадку самоврядуванням повіту. В той же час існують крупні 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 крупні сільські общини, населення яких перевищує 100 тис. жителів. Всього у ФРН 543 повіти, 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.

Стосовно влади на місцях, виділяють декілька типів організації:

1. Магістратний тип (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольштейну та Бременхафен). Громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган). Міські збори обирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділами (штатних та сумісників). Магістрат рішення більшістю голосів. — Бургомістр — голова магістрату, і, за рівності голосів, його голос є вирішальним.

2. Тип з посиленням бургомістром (Рейнланд-Пфальц, Саксонія, общини Шлезвіг-Гольштейну до 10000 мешканців). Громадяни обирають муніципальну чи міську раду, як вищий орган місцевого самоврядування. — Рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділами. — Бургомістр є головою муніципальної ради (як правило, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу). — В окремих випадках бургомістр та завідувачі відділами складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статусу, розвитку та персоналії.

3. Північно-німецький тип самоуправління. (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія). Громадяни обирають муніципальну раду, яка із свого складу вибирає голову як бургомістра. Він є представником общини. — Муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділами. Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати дирек-

тора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципального директора.

4. Південно-німецький тип самоуправління (Баден-Вюрттенберг, Баварія). — Громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра. — Бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації. — Муніципальна рада обирає завідувачів відділами, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

5. Комунальний устрій нових земель. Громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду. — Муніципальна рада обирає голову, або правління, або президію. До президії входить і бургомістр. — Бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада. 100 000 мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган. — В невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради. Почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.

Територіальний устрій може бути як симетричним, так і асиметричним. При симетричному територіальному устрої держави її політико-територіальні одиниці мають рівний статус. Німеччина складається з 16 земель з однаковим конституційно-правовим статусом, тобто має симетричний федеральний територіальний устрій.

Розподіл компетенції між Федеральним урядом і місцевою владою земель. Характерний для федеральної держави в цілому розподіл компетенції між державою в цілому та державами — членами може бути встановлено так, що держава в цілому та її суб'єкти наділяються відповідно компетенціями, на основі чого мають власну законодавчу, виконавчу та судову владу.

Розподіл компетенції між Федерацією і землями встановлюється перш за все Основним законом ФРН, причому компетенція розмежована стосовно виконавчої діяльності, законодавства і фінансів. У німецькій літературі Німеччина характеризується як «кооперативна федерація», оскільки має місце інституційне (перш за все конституційне) оформлення співпраці Федерації і земель, а також земель між собою. Стосовно виконавчої діяль-

ності, відповідно до ст.30 Основного закону «здійснення державних повноважень і виконання державних завдань покладаються на землі, оскільки Основний закон не містить або не допускає іншого регулювання». Це своєрідна форма презумпції компетенції земель, яка свідчить про принципову децентралізованність Німецькою Федерації.

Згідно ст.31, федеральне право має перевагу над правом земель. Тлумачиться це положення, проте, обмежено: воно діє тільки у випадку, коли федеральна правотворчість здійснюється в рамках федеральної компетенції.

Землям належить право законодавства (ст.70), оскільки Основним законом законодавчі повноваження не передаються виключно Федерації, а розмежовуються між Федерацією і землями. Конституція ФРН визначає три сфери законодавства: виключної компетенції Федерації, виключної компетенції земель і конкуруюче законодавство. У сфері виняткового законодавства Федерації землі можуть видавати закони, якщо вони на це прямо уповноважені федеральним законом (ст.71). До цієї сфери ст.73 віднесла 11 позицій, у тому числі зовнішні стосунки, а також оборона і захист цивільного населення; громадянства Федерації; свобода пересування, паспорти, еміграція та імміграція, видача злочинців; 4) валюта, оборот грошей, одиниці міри та ваги, встановлення точного часу; 5) митна і торгова єдність території, угоди про торгівлю і судноплавство, свобода товарного обороту; 6) залізниці Федерації і повітряний транспорт; 7) пошта, телеграф, телефон, радіо; 8) правове положення осіб, які перебувають на службі в органах Федерації; 9) правова охорона промислової власності, авторське і патентне право і видавниче право; 10) співпраця Федерації і земель в області кримінальної поліції; в захисті демократичного ладу існування і безпеки Федерації або будь-якої землі (конституційний захист); у захисті зовнішніх інтересів Федерації, заснуванні федеральної поліції; боротьбі з міжнародною злочинністю; 11) статистика для цілей Федерації.

У сфері конкуруючого законодавства, згідно ст.72, землі можуть приймати закони тоді, коли дане питання не регулюється федеральними законами. Федерація ж повинна приймати закони тоді, коли цього вимагають загальнодержавні, для встановлення

рівноцінних умов життя на федеральній території або збереження правової або економічної єдності. Федеральним законом можна визначити, що федеральне законодавче регулювання, необхідність у якому відпала, може бути заміщено правом земель.

Федеральний уряд здійснює нагляд за тим, щоб землі виконували федеральні закони. З цією метою він може направляти уповноважених осіб у верховні органи влади земель і з їх згоди, а якщо не дається, то з відома Бундесрату — також в їх нижчестоячі органи. Якщо недоліки у виконанні федеральних законів у землях, виявлені Федеральним урядом, не усуваються, то Бундесрат за ініціативою Федерального уряду або землі приймає ухвалу про те, чи була необхідність порушення землею закону. Ця ухвала може бути оскаржена до Федерального конституційного суду.

Якщо землі виконують федеральні закони за дорученням Федерації, то, згідно ст. 85, створення органів для цього залишається справою земель, оскільки інше не наказано федеральним законом, прийнятим із згоди Бундесрату.

Відносини з іноземними державами віднесені ст. 32 до відання Федерації, проте якщо міжнародний договір, що укладається, зачіпає особливі відносини якої-небудь землі, ця земля повинна бути своєчасно вислухана.

Як уже зазначалось, основною одиницею політико-територіальної організації земель служать 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. Правда, норма Конституції передбачає і факт, що здійснюють вони в свою діяльність у межах закону; значить, у різних землях закон може по-різному визначати коло питань, що вирішуються громадами, або ж передбачити певні заборони чи право контролю діяльності. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують у різних німецьких землях, фактично в усіх землях самоврядування є досить розвинутим і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин має стосунки з владою. Головними функціями самоврядування на рівні громад можна визначити:

1) Забезпечення діяльності інфраструктури. Житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ.

2) Побутове обслуговування. Громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля.

3) Соціальні питання. Соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру).

4) Формування життєвого середовища і перспективне планування. Планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації.

5) Громадський порядок. Пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища.

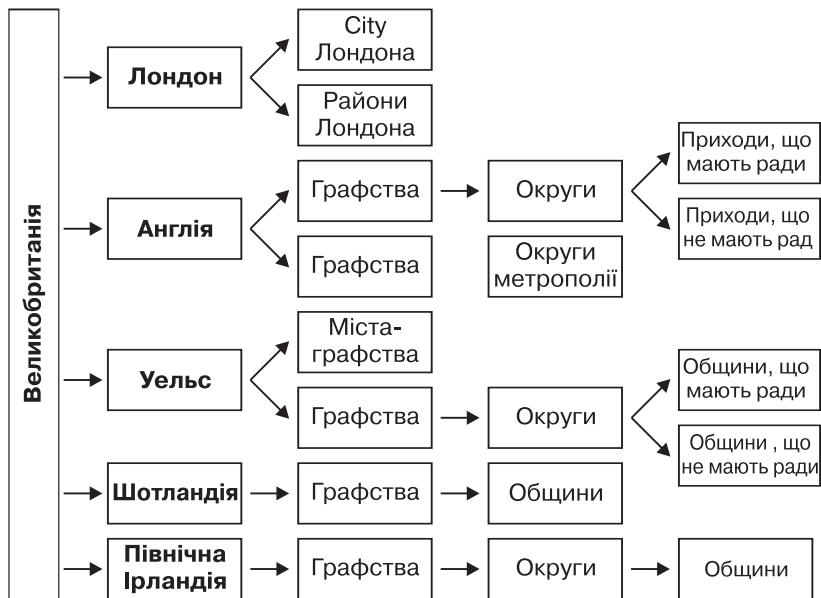
Згідно ст. 91-а, Федерація сприяє землям у виконанні їх завдань, якщо ці завдання важливі для всього суспільства і потребують участі Федерації для поліпшення умов життя.

У 1993 р. прийнятий закон про співпрацю Федерації і земель у справах Європейського союзу.

2.7. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ТА СИСТЕМА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Сучасність поставила перед місцевим самоврядуванням України ряд завдань з його реформування, які тісно пов'язані з необхідністю дослідження передового досвіду функціонування муніципальних інститутів зарубіжних країн. За останні десятиліття у Великобританії відбулося реформування системи органів публічної влади. Важливе місце серед них займає реорганізація влади на місцях, яка була пов'язана з необхідністю адаптації до нових умов і потреб сучасного світу, а також із проголошенням нової політики державного управління. У 90-х роках ХХ ст. в цій країні здійснювалися великомасштабні реформи місцевого самоврядування, в результаті яких склалася його нова структура і були закладені нові тенденції подальшого розвитку одного з найважливіших інститутів публічної влади. Досвід реформ Великобританії може бути корисними і для України.

Адміністративно Королівство Великобританії та Північної Ірландії являє собою унітарну державу, яка складається з Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Особливе становище мають декілька малих островів (Сарк, Мен, Нормандські острови і ін.), що мають свої законодавчі органи (видають акти з місцевих



Мал.2.7.1. Схема організації місцевого управління Великобританії.

питань). Крім того, Великобританія має володіння: Гібралтар, Фолклендські острови, острів Святої Олени й інші малі острови. У них призначаються губернатори (лейтенант-губернатори).

З моменту утворення постійними є проблеми надання автономії Шотландії та Уельсу й незалежності Північній Ірландії. Такі проблеми пов'язані з досить суттєвою відмінністю цих регіонів у культурному, мовному, релігійному, економічному та інших аспектах. Наприкінці 90-х років лейбористський уряд здійснив низку реформ регіонального управління, які стосувалися Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. В уряді Великобританії є державні секретарі з питань Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії.

Правління новолейбористських урядів Т. Блера у Великій Британії протягом 1997–2007 рр. відоме як час активного перетворення британської держави та суспільства, досить рішучого перегляду традиційних і значною мірою застарілих форм державно-політичного життя країни. Реалізації програми деволюції лейбористських урядів Великої Британії є одним з найяскраві-

ших напрямів конституційного реформування в країні на рубежі ХХ–ХХІ століть.

Короткий оксфордський політичний словник дає таке визначення поняттю «деволюція» — це передача повноважень із вищого рівня урядування на нижчий. Вона є своєрідним різновидом федералізації. У випадку з Великою Британією це означає часткову децентралізацію владних повноважень на користь регіональних органів влади суб'єктів Сполученого Королівства — Англії, Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу. Деволюція розглядалася як важливий засіб нейтралізації місцевого сепаратизму, а також підвищення громадської активності населення. Одним з важливих завдань було також прагнення уряду наблизити Велику Британію до політичної структури Євросоюзу з його активною регіональною політикою. Лондон розраховував на те, що посилення регіонів укріпить британські позиції в ЄС в цілому. Підкреслимо, що проведення адміністративних реформ було безпосереднім програмним завданням лейбористів, які йшли на вибори під гаслом продовження деволюції та мали значну підтримку у населенні регіонів Британії [27].

Досягнення мирного врегулювання в Північній Ірландії було проголошено одним з пріоритетних завдань внутрішньої політики лейбористського уряду. В результаті зусиль центральної влади та уряду Ірландії за посередництва США 10 квітня 1998 р. вдалося підписати так звану «Угоду Страсної п'ятниці», що стала важливим кроком у тривалому пошуку мирного врегулювання. Угода отримала високу оцінку з боку керівництва опозиційної щодо уряду консервативної партії — як «історична» подія. Угода була схвалена 71,2 % і 94,4 % жителів Північної Ірландії та Ірландської Республіки відповідно на проведеному в травні 1998 р. референдумі [49].

Першим кроком у напрямку надання автономії Шотландії та Уельсу було прийняття 1997 р. британським Парламентом Акту про референдуми в Шотландії та Уельсі. За результатами референдумів, 1998 р. британський Парламент прийняв Акт про утворення Національної Асамблеї Уельсу та Акт про шотландський Парламент. Ці Акти регулюють основні питання організації та діяльності парламентів регіонів. На відміну від Уельсу, в Шотландії був сформований не тільки законодавчий, а й орган

виконавчої влади. Законодавчий орган влади Шотландії отримав повноваження у податковій сфері, яких не має Асамблея Уельсу. Крім того, Акт про шотландський Парламент встановлює право Парламенту приймати власне законодавство, тоді як законодавчий орган Уельсу приймає так зване «підпорядковане законодавство».

Деякі англійські вчені називають Шотландську автономію політичною, а автономію Уельсу — адміністративною. З 2003 р. питаннями Шотландії і Уельсу займається міністерство з конституційних питань [54].

Територія Англії складається з 45 графств, причому Великий Лондон є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна одиниця — приход.

За законами 1998 р. Уельс отримав з 2000 р. адміністративну автономію. Національна асамблея (збори) Уельсу (60 членів), що також обирається на чотири роки за змішаною системою, законів не видає. Вона приймає постанови з питань економічного розвитку автономії, освіти, культури і екології. Уельс сам (а не міністр — державний секретар у справах Уельсу) розпоряджається дотаціями із центру (8 млрд ф. ст.).

Територія Уельсу складається з 11 графств і 11 міст-графств, а у сільській місцевості графства поділяються на громади.

За законами 1998 р. Шотландія отримала з 2000 р. політичну автономію. Парламент Шотландії, відновлений через 300 років, обирається за змішаною системою (мажоритарна і пропорційна). Він ухвалює закони з питань господарства, фінансів і податків регіону, суспільної безпеки, охорони здоров'я, освіти, захисту природних ресурсів. Шотландський парламент має право встановлювати місцеві податки; контролює сферу охорони здоров'я, освіти, але політика в області оборони, міжнародних справ, валютного і грошового регулювання залишається за центром.

У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місцевого управління, а низовою ланкою є громада. Округи в графствах (у кожному окрузі має бути не більше 10 тис. чоловік населення) діляться на приходи або общини — низову ланку адміністративно-територіального поділу. До 1998 р. в результаті урядових реформ в Шотландії залишився лише один рівень територіального

управління (не рахуючи общин), представлений 32 територіями: містами, новими унітарними утвореннями і островами. Кожне утворення має рівний статус і повноваження.

У 2000 р. ухвалений закон про Північну Ірландію. Він спирається на міжнародну угоду, в якій, зокрема, брала участь Ірландська Республіка. Створена Асамблея Північної Ірландії (108 чоловік), що обирається по багатомандатних округах (по шість членів Асамблеї від кожного), за системою єдиного передаваного голосу (одна преференція). Асамблея має право ухвалювати місцеві закони з питань господарства, фінансів, місцевих податків, громадської безпеки, охорони здоров'я, освіти, захисту природних ресурсів. Є виконавчий орган, але права державного секретаря з Північної Ірландії ширші, ніж права таких посадових осіб з Шотландії і Уельсу. Крім того, створені британсько-ірландська рада, британсько-ірландська міжурядова конференція, які покликані гарантувати мир, припинення зіткнень між католиками і протестантами в Північній Ірландії. Територія Північної Ірландії розділена на 6 графств, які, у свою чергу, поділяються на 26 округів.

У 1997 р. Великобританія підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, що поставило питання про конституційну реформу системи місцевого самоврядування.

На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою.

Всі функції місцевого управління розподіляються між радою графства і радою округу. У регіонах, що мають три рівні місцевого управління, деякі повноваження поділені між трьома органами — радою графства, радою округу і приходською (общинною) радою або зборами приходу (общини). Розмежуванням повноважень займається парламент. Поза сумнівом, що рада графства і рада округів у графстві, що діють спільно і виразили згоду на розмежування наданих ним повноважень, жодним чином не є органами вищого рангу відносно нижчого рівня. Парламент розглядає взаємовідносини між органами всіх рівнів швидше як партнерство, ніж як ієрархію.

Ради формуються в ході виборів. Не дивлячись на двопартийну систему, ради прагнуть діяти політично нейтрально. Партийні суперечки мало впливають на діяльність рад. Усі основні питання вирішуються радами як колективними органами. Ради збираються не частіше одного разу на півтора місяця. [93].

Вся управлінська діяльність місцевих органів Англії, Уельсу і Шотландії здійснюється через радників, комісії і адміністративний апарат.

Члени місцевих рад (радники) працюють у них безоплатно або за сумісництвом. Радники, як правило, обираються кожен перший, другий і третій рік чотирирічного циклу виборцями округу або графства. Одна третина постійного числа радників змінюється кожен виборчий рік. Якоїсь певної вказівки про число радників немає, але їх кількість у кожному графстві або окрузі визначається відповідно до числа виборчих округів, межі яких за пропозицією спеціальної комісії визначає державний секретар. Вони утворюють галузеві і функціональні комітети і комісії, в яких і вирішуються основні питання. Зазвичай, дві третини складу комітету (комісії) — це радники, а одна третина — наймані радою експерти і місцеві службовці. Тільки фінансовий комітет складається повністю з радників, а комітет у справах поліції повинен, окрім них, включати в свій склад і мирових суддів. Ради також наймають службовців, якими, звичайно, керує головний адміністратор.

Керівництво галузями місцевого управління зосереджене в руках комісій, утворених радою. Оскільки ради дуже великі (деякі налічують понад 100 чоловік), для того, щоб працювати постійно, готувати різні рішення, вони делегують комісіям багато своїх повноважень. Вельми поширені комісії з питань політики і ресурсів, що здійснюють координаційні функції відносно інших комісій. Постійні (статутні) комісії, створення яких є обов'язком ради, формуються з числа членів ради, кожен з яких може входити відразу в декілька комісій.

У системі місцевих органів Великобританії, як правило, створюються два види комісій:

- комісії, що відають окремими галузями управління (вертикальні);

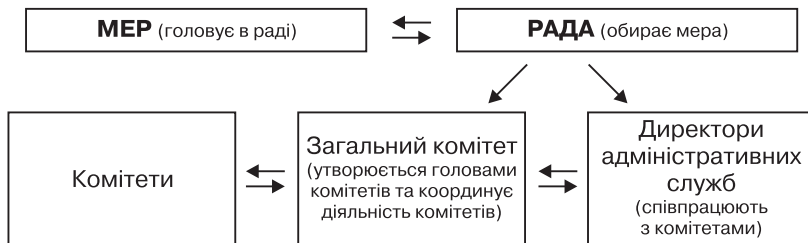
- комісії, які здійснюють функції з координації роботи вертикальних комісій і органів управління (горизонтальні).

Окрім таких комісій, регіональні (у Шотландії), графські й окружні ради можуть створювати спеціальні і постійні комісії, а також так звані «об'єднані» комісії, що формуються двома і більше органами управління у випадках, коли необхідні спільні дії рад. Статутні комісії створюють, в основному, для забезпечення громадського порядку (наприклад, комісії у справах поліції).

Основна діяльність місцевих комісій стосується соціальних служб, освіти, фінансів. Число комісій, їх персональний склад і повноваження зумовлені нормами регламенту роботи кожної ради. Такі регламенти закріплюють структуру, повноваження і процедуру діяльності місцевої ради і її структурних підрозділів, кворум сесії. Комісії зобов'язані інформувати раду про всі сфери своєї діяльності. Законодавство забороняє делегувати комісіям повноваження, що стосуються таких питань, як фінансові позики або визначення рівня місцевих податків. Із цих питань вони можуть дати раді тільки необхідні консультації, а також контролювати фінансову діяльність посадових осіб.

Чисельний склад комісій може вельми різнитися. Головним критерієм створення є забезпечення їх діяльності як працюючих органів. Значну частину роботи рад складає затвердження актів комісій, обговорення їх звітів, аналіз діяльності комісій і розробка рекомендацій з поліпшення.

Керує радою голова (мер — mayor), що обирається з числа її членів. Мер не володіє ніякими повноваженнями, пов'язаними з виконавчою владою: окрім головування, він здійснює лише представницькі функції. Голова або мер обирається більшістю голосів на зборах ради, які проводяться щорічно з числа радників. Звичайний термін служби складає один рік. Якщо голова залишається членом ради нового скликання, то він може бути переобраний. Голова очолює засідання ради, підтримує порядок і забезпечує дотримання правил процедури. Він може у будь-який час скликати збори ради за власною ініціативою, а також на письмову вимогу п'яти членів ради. Якщо при голосуванні з якого-небудь питання голоси розділяться порівну, він має право вирішального голосу. Формально голова ради округу наділений правом старшинства в раді і підкоряється тільки королівській



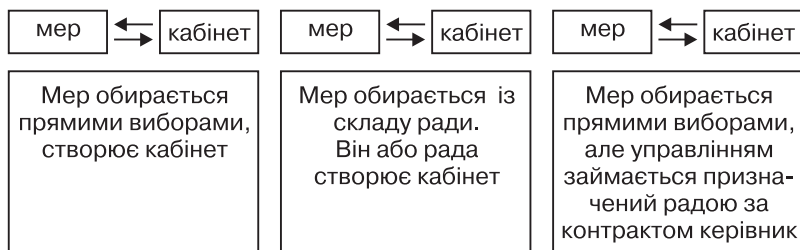
Мал.2.7.2. Традиційна організація системи комітетів

прерогативі. Тому в питаннях старшинства голова повинен поступатися тільки суверену.

Ради двох провідних ланок місцевого управління (у муніципалітетах і графствах) здійснюють управлінську діяльність через свої сесії, роботу комісій і виконавчого апарату. Схема цієї класичної для Великобританії системи комітетів наведена нижче (мал. 2.7.2.).

Головний адміністратор (chief executive) — відділ місцевої адміністрації — під своїм керівництвом об'єднує роботу всіх відділів. Як і інші місцеві службовці, він призначається на посаду радою. У органах графств він іноді має і свій власний відділ, апарат якого підтримує зв'язок з галузевими відділами, місцевими радниками і комісіями. Саме рада відповідає за всі дії представницької влади. Що ж до реального стану справ, то ситуація може варіюватися від однієї громади до іншої. У деяких містах (округах, графствах) діє класична британська система комітетів, описана вище: і представницька, і виконавча влада здійснюються радою безпосередньо і через комітети, а адміністратор виконує лише технічні функції. Більше того, до 70-х рр. у багатьох, а сьогодні і в деяких місцевих співтовариствах така посада не існує зовсім. Інша крайність, що також зустрічається у Великобританії, — головний адміністратор, який фактично очолює виконавчу владу общини.

Недостатня ефективність системи комітетів і двозначне становище головного адміністратора викликали необхідність реформи структури місцевого управління. Відповідно до закону про місцеве управління 2000 р. (його реалізація тільки починається), всі ради повинні сформувати самостійний орган виконавчої влади. Закон про місцеве управління 2000 р. передбачає



Мал. 2.7.3. Моделі відносин ради та мера

три варіанти формування виконавчої влади (ст.11 закону), вибір яких визначається громадянами при ухваленні статуту (див мал. 2.7.3) [103].

В даний час у Великобританії існує складна, багаторівнева система виборів. На першому, національному рівні проводяться вибори до парламенту Великобританії і до Європейського парламенту. На другому, регіональному, проходять вибори в законодавчі органи Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії. На третьому, місцевому, рівні здійснюються вибори в ради графств, округів, приходів і общин. Саме тут обираються мери і адміністрації відповідних адміністративних округів. Виборча система Великобританії неодноразово реформувалася. В результаті склалося декілька моделей, що одночасно діють. Зокрема, вибори регіонального та місцевого рівня мають такі варіанти.

Мажоритарна система відносної більшості. Діє як на місцевому (за винятком Північної Ірландії), так і на загальнодержавному рівні. За такої системи перемагає кандидат, що отримав найбільше число голосів (незалежно від того, набере він більше 50% голосів виборців чи ні). Заснована на принципі «перший отримує пост» (First-past-the-post). Якщо кандидати отримали однакову кількість голосів, переможець визначається жеребкуванням, яке проводиться чиновником з організації виборів. Стосовно деяких місцевих виборів, мажоритарна система відносної більшості з метою забезпечення легітимності представницьких органів доповнюється вимогою подолання 3 % бар'єра [55]. Кожен з 659 виборчих округів представлений у Парламенті одним депутатом.

Система голосування з зазначенням кандидатів у порядку переваги (система Єдиного передаваного голосу, Single Transferable Vote (STV)). Використовується на місцевих виборах і на виборах в

Асамблею Північної Ірландії. За системою STV кожен виборчий округ представляється не одним, а декількома кандидатами (як правило, від трьох до шести). Виборці оцінюють кандидатів у порядку переваги, проставляючи навпроти імен кандидатів номери (1, 2, 3 і т. д.). Таким чином, виборець дістає можливість вибору не лише партій, але і окремих кандидатів. Якщо кандидат, якому було віддано першу перевагу, не потребує голосу виборця, наприклад, якщо він і так забезпечив своє обрання, або, навпаки, він набрав занадто мало голосів для того, щоб бути обраним, то такі голоси передаються наступному за перевагою кандидатові.

Система додаткового членства (Additional Member System). За такою системою обираються Парламент Шотландії, Асамблея Уельсу і Асамблея Лондона. Кожному виборцеві надається два голоси. Перший голос він віддає за представника від виборчого округу (за мажоритарною системою). Другий голос — за партію. Таким чином, половину або більше у виборному органі займають кандидати, обрані за мажоритарною системою відносної більшості (за принципом «перший займає пост»). Частина місць, що залишилася, розподіляється між партіями за партійними списками і незалежними кандидатами. Так, якщо від партії були обрані два кандидати в тому виборчому окрузі, де за пропорційною системою вона повинна мати п'ять голосів, вона отримує додаткові три місця, які передаються її кандидатам за списком.

Історично склалося, що у Великобританії немає єдиної, централізованої системи органів, які відповідали б за організацію і проведення виборів, — це завдання брали на себе центральні і місцеві органи влади. Перші спеціалізовані органи з'явилися тільки в ХХ ст. Сьогодні все більш помітною стає роль створеної в 2000 р. Виборчої комісії.

У сфері місцевих виборів провідна роль належить місцевим органам влади. Так, за регулювання місцевих виборів у Шотландії відповідають Парламент і органи виконавчої влади Шотландії. У Північній Ірландії ті ж повноваження належать Міністерству в справах Північної Ірландії. У Англії й Уельсі за виборчі питання відповідає заступник Прем'єр-міністра.

Поділ виборчих округів на виборчі дільниці, визначення місць голосування, призначення голів дільниць здійснюється радами округів та іншими посадовими особами місцевої адміністрації.

рації. При цьому додаткової грошової винагороди за таку роботу вони не отримують, оскільки діяльність на виборах входить до їх посадових обов'язків. Контроль за проведенням виборів здійснюють Уповноважені по виборах (номінальна посада, оскільки реальну відповідальність за організацію і проведення виборів несе так званий виконуючий обов'язки Уповноваженого). До його компетенції входить розподіл обов'язків, підбір персоналу і навчання службовців, фінансове і адміністративне планування, забезпечення безпеки, закупівлі устаткування, координація діяльності і так далі. Ключова роль у проведенні відводиться апарату Уповноваженого, до якого, як правило, призначаються службовці органів місцевої влади, і в цій якості вони підпорядковуються виключно Уповноваженому по виборах.

Єдині посадові особи, які беруть участь у проведенні виборів на постійній основі, — це особи, відповідальні за реєстрацію виборців. Реєстрація виборців здійснюється шляхом щорічного складання списків окремо для кожної виборчої дільниці, на підставі відомостей, наданих домовласниками. Метод реєстрації виборців відрізняється в різних частинах країни, але схожий на процедуру перепису населення. Зібрана інформація складає єдиний щорічний реєстр виборців, який підлягає публікації. Виборчі округи в кожному самостійному місцевому органі влади формуються так, щоб у них проживало приблизно однакова кількість людей, що мають право голосу.

У всіх адміністративно-територіальних одиницях обираються ради строком на чотири роки. Законом про місцеве управління 2000 р. встановлені наступні варіанти виборчої системи:

- 1) рада може оновлюватися повністю кожні чотири роки;
- 2) рада може оновлюватися наполовину кожні два роки;

3) рада може оновлюватися по третинах щороку [32]. Вибори в районні підрозділи рад графств можуть проходити або в середині терміну роботи рад графств, або щороку оновлюється третина місць. Як краще, вирішують самі місцеві органи влади. Вибір того або іншого варіанту конкретною радою має бути затверджений державним секретарем із питань навколишнього середовища. Але зараз приблизно 60% районних підрозділів рад графств обираються повністю в середині терміну роботи цих рад графств. У лондонських муніципалітетах вибори проходять на-

ступного року після виборів рад графств. Число радників (член ради), а також те від якої кількості виборців має бути обраний той або інший радник, законодавством не визначається. Зазвичай, радників обирають на чотири роки, причому вибори в різні за типом місцеві органи влади проводяться в різний час.

Кандидат у члени ради графства, округу повинен мати вік не менше 21 року і бути британським підданим або підданим однієї з країн Співдружності. Він має бути включений до списку виборців даного органу місцевого управління, проживати на даній території не менше року, або ж бути працедавцем чи працювати протягом 12 місяців, або ж володіти землею, або бути орендарем землі не менше 12 років. Офіційні службовці муніципалітету не мають права балотуватися. Для висунення своєї кандидатури претендент повинен заручитися підтримкою двох виборців даного округу, що офіційно пропонують його на посаду радника, а ще вісім чоловік повинні розписатися на бланку, підкресливши тим самим, що вони також «за».

Обирати радників графства, округів мають право громадяни, що досягли 18 років і проживають на території органу місцевого управління. Виборець може голосувати в декількох округах, якщо у нього є декілька місць проживання. Проте при виборах до парламенту голосування здійснюється тільки в одному місці. Після публікації повідомлення про дату проведення виборів розпочинається висунення кандидатів. Документи на реєстрацію кандидатів подаються чиновникові, який контролює хід виборів. Після перевірки правильності поданих документів вони публікуються. Якщо число кандидатів у члени ради більше, ніж місць, то проводиться голосування. Якщо висунуто менше кандидатів, ніж число місць, призначаються нові вибори. Якщо ж число кандидатів і місць однакове, то обраними оголошуються всі кандидати зранку того ж дня, на який були призначені вибори. Якщо проводиться голосування, то виборчі бюлетені надсилаються поштою за декілька днів. При голосуванні вживаються заходи, щоб забезпечити належний порядок, що унеможливує голосування іншими особами, корупції і незаконних дій на виборах. Бюлетені маркеруються особливим таємним знаком.

Для проведення виборів кожний виборчий округ ділиться на дільниці для голосування. Кожна рада зобов'язана забезпе-

чити виборцям можливість голосування в місцях їх проживання, а також встановити місця голосування для осіб з фізичними вадами. За загальним правилом, в кожному приході й общині має бути своя виборча дільниця. В окремих випадках можуть бути єдині виборчі дільниці для голосування декількох приходів і общин. Якщо виборці не згодні зі встановленим розташуванням виборчих дільниць, а також місць для голосування, вони можуть подати відповідну заяву до місцевої ради. Незадовго до дня виборів Уповноважений розсилає кожному занесеному в реєстр виборцеві виборче сповіщення. Голосування здійснюється особисто кожним виборцем. Голосування здійснюється за допомогою бюлетенів. Увійшовши до дільниці, виборець звертається до реєстратора і називає своє ім'я. Документ, що посвідчує особу, не потрібний. Якщо ім'я міститься у списку, то виборцеві видається бюлетень, відмітки в якому проставляються в спеціальній закритій кабінці. Якщо виборець виявляє, що на його ім'я вже виданий бюлетень, то він отримує спеціальний «тендерний» бюлетень, надрукований на спеціальному рожевому папері. Цей бюлетень після заповнення віддається голові, який пише на зворотній стороні ім'я і номер виборця. Всі тендерні бюлетені збираються і опечатуються окремо, а потім надсилаються до рахункового центру. Цей пакет розкривається тільки в тому випадку, якщо результат виборів береться під сумнів. Виборчі дільниці зачиняються о 22 годині. Ящики для голосування опечатують і закривають на замок. Всі виборчі матеріали упаковуються і опечатуються. Складається звіт про кількість бюлетенів. Всі матеріали відвозять до рахункового центру. Підрахунок робиться відразу після доставки. Якщо кандидати отримали однакову кількість голосів, то переможець визначається жеребкуванням, яке проводить Уповноважений по виборах. Результати голосування обов'язково публікуються. Перед тим, як обійняти посаду радника, претендент зобов'язаний зробити відповідну заяву про свою згоду обійняти цю посаду [48].

Повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування. Особливістю британського місцевого управління є можливість його нормативного регулювання шляхом місцевих правових актів, що призводить до значної різноманітності в розподілі повноважень між місцевими органами влади. При-

чому перелік конкретних повноважень окремої ради формується через звернення до Парламенту з відповідним запитом. На практиці місцеві органи управління, як і в багатьох інших країнах, прагнуть сконцентрувати в своїх руках максимум повноважень. Це веде до своєрідного коректування теоретичної різноманітності: не дивлячись на те, що немає двох рад з ідентичним списком компетенцій, які реалізуються, загальні риси незмінні на всій території Великобританії. Нарешті, все частіше на національному рівні приймаються загальні нормативні акти, що відносяться до функціонування місцевої влади, які також сприяють уніфікації повноважень.

Основний об'єм повноважень місцевих органів регулюється законами 1972 р. (Англія, Уельс) і 1973 р. (Шотландія) про місцеве управління; ряд істотних змін внесений законами 1980, 1985 і 1988 рр. та Законом «Про місцеве управління» (2000 р.).

Повноваження місцевих органів влади (Англія, Уельс) можна представити таким чином (табл. 2.7.1).

Початок серйозного планування розвитку територій у Великобританії припав на 60-ті роки, коли в країні були прийняті спеціальні законодавчі акти щодо планування. До їх прийняття та вивчення найкращої організації процесу планування був створений спеціальний комітет — комітет Скеффінгтона. Загальні рекомендації цього комітету зводилися до наступного:

- громадськість має бути поінформована з приводу документа, що планує розвиток регіону;
- громадськість має бути поінформована щодо проблем розвитку регіону;
- необхідно врахувати усі зауваження та пропозиції населення з проекту плану;
- місцеві планові органи зобов'язані скликати збори общин для обговорення проекту плану розвитку;
- місцеві органи влади мають роз'яснювати населенню заплановані заходи.

Таким чином, на думку законодавців країни, обов'язкова участь населення у підготовці планів розвитку має розглядатися як процес плідного обміну інформацією між владою та громадою [76].

Таблиця 2.7.1. Повноваження органів місцевого самоврядування в Англії і Уельсі

| Орган врядування | Ради графств | Ради округів |
|------------------------------|--|------------------------------------|
| Основні повнова- ження | Управління кар'єрою місцевих службовців | Регламентация будівництва |
| | Цивільна оборона | Ведення списків виборців |
| | Впорядкування узбережжя | Суспільна санітарія і гігієна |
| | Служба коронерів | Житло (будівництво і експлуатація) |
| | Освіта (всі функції управління, окрім вищої освіти) | Територіальне планування |
| | Територіальне планування і землекористування | Парки й ігрові майданчики |
| | Пожежна охорона | Стадіони і спортивні споруди |
| | Бібліотеки | Збір сміття і прибирання вулиць |
| | Місцеві дороги і управління дорожнім рухом | Збір місцевих податків |
| | Мирові судді | Кладовища |
| | Соціальна допомога, що персоналізується | |
| | Поліція | |
| | Нагляд за умовно звільненими | |
| | Суспільний транспорт | |
| | Ринки | |
| | Переробка побутових відходів | |
| (Конкуруючі компетенції) | Паркінги, туризм, економічний розвиток, архіви і підтримка культури і мистецтва, музеї | |

Ради графств складають і затверджують територіальні плани на десятирічний період, які містять завдання з використання і поліпшення доріг, будівництва різних виробничих і соціально-культурних об'єктів, установ суспільного користування (житлових будинків, шкіл, сільськогосподарських і комерційних закладів). Плани приймаються з урахуванням економічного, соціального і

демографічного чинників розвитку відповідних територій. При складанні цих планів муніципалітети постійно консультуються з регіональними урядовими установами і окружними радами. Окружні ради, відповідно до загального територіального плану, складають свої локальні плани.

Місцеві органи врядування, крім планування, виконують іще ряд функцій. Вони контролюють діяльність промислових підприємств із питань викиду в атмосферу речовин, що забруднюють повітря, стежать за рівнем шуму на їх території, санітарними умовами на промислових будівництвах, за діяльністю крематоріїв, кладовищ, прибиранням вулиць, парків. Ради графств, чия територія частково або повністю включає національні парки, зобов'язані створювати комісії з питань національних парків і мають право видавати в цьому відношенні акти адміністративного характеру.

Найбільшою складністю є нагляд за використанням земельних ділянок у містах і земельних наділів у сільській місцевості. Повноваженнями з такого нагляду наділені лондонські районні, приходські і громадські ради. В принципі, місцеві органи можуть отримувати землі, причому іноді за допомогою акту про примусове вилучення землі для промислових цілей, для збереження захисних лісових і лісопаркових масивів або розвитку непридатних земель.

Місцеві органи всіх видів уповноважені забезпечувати функціонування на їх території театрів, танцювальних та розважальних закладів і так далі. Для цього ради графств, лондонські і окружні ради наділені правом видавати дозволи на відкриття такого роду закладів. Усі місцеві органи можуть давати дозвіл на відкриття плавальних басейнів, контролювати їх експлуатацію. Причому, для цих цілей їм дозволено примусово вилучати відповідні земельні ділянки (таким правом не володіють приходські і громадські ради).

Компетенція муніципалітетів якнайповніше виявляється у сфері освіти. Місцеві органи управління забезпечують обслуговування шкільної освіти: забезпечення шкіл необхідним персоналом, організацію харчування дітей, забезпечення стипендіями частини студентів вищих учбових закладів, забезпечення продовження освіти для осіб, що закінчують середню школу.

Цими питаннями займаються в основному графства і міські округи. Кожен компетентний місцевий орган управління призначає комісію по освіті, затверджувану державним секретарем. В даний час більшості місцевих органів доводиться вирішувати проблему працевлаштування молоді, що закінчує середню школу і коледжі.

Для управління охороною здоров'я у Великобританії передбачено три види органів:

- органи управління лікарнями, що призначаються відповідними урядовими установами;
- місцеві виконавчі органи, що призначаються;
- установи, що керовані місцевими органами управління.

Взаємини держави з медичними установами складаються на контрактній основі. Наприклад, амбулаторна допомога надається переважно в приймальнях лікарів загальної практики, що звуться сімейними лікарями. Це приватна практика, але в умовах суспільної системи охорони здоров'я приймальня лікаря, устаткування в ній, інструменти — власність лікаря. Працівник, керівник і виконавець поєднуються в одній особі. Сімейні лікарі працюють за контрактом з місцевими органами управління — у Великобританії такими органами є комітети сімейних лікарів, що входять до окружного управління охороною здоров'я. Умови контракту обумовлюють всі види медичної допомоги, які зобов'язаний надавати лікар, включаючи відповідальність за лікування хворих навіть у той час, коли він знаходиться у від'їзді або хворий (у цьому випадку він сам повинен поклопотатися про свою підміну).

Питаннями житлового господарства в основному займаються міські й окружні місцеві ради, Палата Загальної Ради Сіті Лондона. В межах Великого Лондона повноваження в цій сфері господарства розділені між Зборами Великого Лондона і радами лондонських районів. Ведення житлового господарства включає не тільки власне житлові питання, але і проблеми навколишнього середовища, її захисту, поліпшення і впорядкування житлових територій. Роботи по веденню житлового господарства фінансуються в основному урядовими органами і надходженнями від платежів квартиронаймачів. Місцеві органи управління мають

право зобов'язувати власників покращувати і впорядковувати прилеглу до будинків територію.

До 1946 р. окружні місцеві органи керували поліцейською службою. Надалі поліцейські формування були укрупнені і почали підкорятися спеціальним комісіям рад графств. У Лондоні і міських графствах поліцейські сили знаходилися в безпосередньому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, нині поліція частково підпорядкована обраним мерам.

Місцева влада відає також питаннями транспорту та дорожньої справи. Система управління дорогами складається з державного секретаря у справах навколишнього середовища і спеціальних органів у радах графств, Зборах Великого Лондона, лондонських районних Радах і Палаті загального лондонського Сіті. Деякі функції у сфері дорожнього будівництва здійснюють приходські й громадські ради.

За межами Лондона основними роботами по підтримці доріг у належному стані керують ради графств. Окружні ради при цьому діють як агенти центрального уряду. Місцеві органи зобов'язані забезпечувати ремонт доріг, контролювати транспортний рух і пішохідні дороги.

Місцеві органи можуть укладати договори в цілях вирішення різних завдань. Із дозволу Державного секретаря з охорони довкілля Уряду Великобританії ради графств і окружні ради укладають договори на постачання різних товарів, устаткування, транспорту [103].

Фінанси органів місцевого управління складають важливу частину загальнонаціональної фінансової системи, хоча вони і виступають як її відособлена ланка. У Великобританії місцеві бюджети мають чотири складові: урядові гранти (45 %), податок на власність юридичних осіб (22 %), різні платежі (11 %), податок на власність (22 %). Перші дві йдуть від юридичних платників, дві інші складові — від населення.

Послідовність формування та прийняття бюджету можна викласти так (бюджетний рік починається у квітні):

- листопад — орган місцевої влади (директор фінансів) складає приблизний бюджет (сума витрат у наступному році);

- кінець листопада — уряд доводить загальну суму витрат, ставки податку на власність та підтримку через гранти. На цьому етапі починається лобювання інтересів органів місцевої влади;
- грудень-лютий — органи місцевої влади порівнюють розбіжності між складеним ними бюджетом та тим, що доведений. На цій стадії місцеві ради вирішують, яким має бути місцевий податок;
- березень — місцева рада приймає остаточне рішення про місцевий податок та бюджет і звітує про це уряду;
- червень-липень — місцеві органи влади заповнюють та надсилають звітні форми до уряду;
- червень — аудит. Комісія говорить, хто буде аудитором, який перевірить усі рахунки. Рахунки мають бути надруковані і доступні громадянам.

Значна частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок місцевих податків. У Сполученому Королівстві не існує спеціальних податків для різних територіальних громад: і графства, і округи, і нові унітарні утворення збирають одні й ті ж податки. За два останні десятиліття місцеві податки кілька разів реформувалися, що послужило підставою для серйозних політичних проблем у країні. Традиційний податок на житло (*domestic rate*) був замінений в 1989–1990 рр. на місцевий податок (*community charge*), який тут же прозвали подушним податком (*poll tax*), оскільки одна і та ж сума виплачувалася кожним дорослим, що проживають на території місцевої громади. Введення подушного податку стало свого роду національним скандалом: протести місцевих рад, жителів, опозиції, кампанія в пресі призвели до того, що в 1993 р. податок був замінений на новий місцевий податок (*council tax*). Як і два попередніх, новий податок фактично є податком за проживання. Він сплачується кожним дорослим жителем місцевої громади. Базою оподаткування є вартість нерухомості, використовуваної як житло (вся нерухомість розділена на вісім категорій, залежно від яких і визначається розмір податку на конкретне житлове приміщення).

Уряд Великобританії пропонує дозволити органам місцевої влади залишати деяку частину від податку на власність юридичних осіб на місцевому рівні, у процесі розрахунку урядового

гранту включити такий показник, який би віддзеркалював стан регіону, до якого прямує цей грант [77].

Поширеною практикою для бюджетного процесу на місцевому рівні у Великобританії є консультації влади з громадою. Консультування відбувається у два етапи:

1. травень-червень — обговорення з громадянами основних пріоритетів та ймовірних напрямів спрямування коштів місцевих бюджетів;

2. листопад-грудень — визначення розміру витрат через узгодження потреб у додаткових джерелах місцевих ресурсів із намірами платників податків добровільно сплатити певну суму. На цій стадії інформація про стан фінансування є чіткішою, визначається сума витрат поточного фінансового року. Відбувається консультування щодо тих частин бюджету, які є найбільшим джерелом зацікавленості громадськості. Мала місце і практика опитування громадської думки про рівень місцевих податків і відповідних витрат через місцевий референдум — голосування проводилося і через Інтернет, і телефоном, і поштою, і особистою присутністю [13].

З другої половини 90-х років, із приходом до влади лейбористського уряду, розпочався процес реформування системи місцевої влади. У Великобританії намітилась тенденція до поліпшення зворотного зв'язку стосовно якості місцевого управління і надання послуг місцевій громаді.

Основні принципи реформ місцевого самоврядування, стратегія та механізми їх впровадження були розроблені в урядових документах: урядові доповіді «Сучасна місцева влада. У взаємодії з людьми» (липень 1998 р.), «Модернізація влади» (березень 1999 р.), «Модернізація фінансів місцевих рад» (вересень 2000 р.) та «Сильне місцеве управління — якісні громадські послуги» (грудень 2001 р.).

Акценти реформ підкреслюють зростання ролі та відповідальності радників (депутатів) та рад як безпосередніх представників територіальних громад. Розвиток ради як представницького органу уможливить наближення місцевого самоврядування до громади. Подальша реформа потребує, щоб саме ради мали реальні інструменти вирішення питань місцевого значення відповідно до запитів та інтересів територіальної громади [82].

Особлива роль у місцевому самоврядуванні відводиться моніторингу, тобто комплексній інформації про динамічний стан системи (Система Показників надання високоякісних послуг – Best value performance indicators – BVPIs) [104].

Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам.

З цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад, які включають:

- визначення пріоритетів і стандартів, узгоджених із місцевим виконавчим органом влади;
- критерії оцінки виконання радами своїх функцій (ради поділені на 4 групи з якості надання послуг): високорезультативні, вищі за середній, нижчі за середній, низькорезультативні;
- чіткі і короткі публічні відомості, які надають можливість громадянам оцінювати їх діяльність;
- відлагодженість і обґрунтованість розцінок на послуги, що сприятиме їх поліпшенню;
- контроль з боку аудиторської комісії з метою запобігання погіршенню діяльності ради з надання послуг і ін.

Завдання уряду – допомагати радам у здійсненні їх ролі. З цієї метою передбачено:

- надавати більшу організаційну автономію діяльності рад, щоб вони мали достатньо можливостей для визначення пріоритетів місцевого розвитку; заохочувати місцевий приватний сектор до партнерської співпраці з радами для розв'язання проблем життєзабезпечення територіальної громади з якомога ширшим використанням місцевих ресурсів;
- надати радам більше повноважень для задоволення потреб громади, в тому числі розширити діапазон регулятивних функцій місцевих органів влади щодо запобігання порушенню громадського спокою;
- сприяти посиленню легітимності форм місцевої демократії та прийняття управлінських рішень, спрямованих на реформування виконавчих органів відповідно до закону;
- розширювати подальше залучення громади до місцевої діяльності;

- залучати ради до партнерства з місцевими діловими колами щодо розвитку конкуренції та поліпшення бізнесу;
- надання підтримки радам для проведення місцевих виборів та референдумів.

Отже, місцеві ради мають виступати партнерами уряду, завдання якого полягають у забезпеченні місцевих потреб і перерозподілі послуг відповідно до національних стандартів [82].

Особливості державного контролю за місцевими органами влади. У Сполученого Королівства Великобританії немає писаної конституції, — отже, немає формальних підстав для того, щоб говорити про конституційний статус місцевого управління. Фінансові реформи уряду М.Тетчер, що перевернули традиційну організацію діяльності місцевої влади, показали, що за відсутності конституційного регулювання органи місцевого управління беззахисні перед рішуче настроєним Прем'єр-міністром. Іншими словами, з формально-правової точки зору місцеве управління в Сполученому Королівстві не володіє ніякими гарантіями в умовах абсолютного суверенітету Парламенту.

Проте обширна правова традиція існує і визначає основні характеристики місцевих органів влади. Ця традиція формується з нормативних актів, що налічують сторіччя, та із судових прецедентів, що відіграють особливо важливу роль.

Як одна з складових традиції — правова незахищеність місцевих органів влади від центру. Єдиним носієм суверенітету є Парламент, всі повноваження публічної влади можуть виходити тільки від Парламенту шляхом делегування. Отже, Парламент має право у будь-який момент повернути собі або змінити делеговані повноваження. Це відноситься як до виконавчої влади, так і до органів місцевого управління. Більш того, Парламент має право створювати органи, яким він доручає управлінські функції, змінювати їх структуру, ліквідовувати їх. Теоретично місцеве самоврядування в країні може бути ліквідоване звичайним актом Парламенту. Саме з цим пов'язана легкість, з якою британський законодавець ліквідує і створює рівні місцевого управління, перерозподіляє повноваження і так далі. З верховенства Парламенту автоматично слідує й інший принцип: делегування повноважень завжди конкретне. Отже, жоден орган влади, окрім Парламенту, не може володіти загальною компетенцією. Місцеві

органи влади мають право робити лише ті дії, які дозволені законом; те, що не дозволене — заборонено. Це правило (позитивне регулювання, на юридичній латині — *ultra vires*) має основоположне значення: будь-яка дія місцевих властей, що не спирається на конкретний акт, анулюється і спричиняє за собою серйозну судову відповідальність [103].

Для місцевого управління Великобританії характерними є дві суперечливі тенденції: децентралізація управління та посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади [71].

Законодавчі акти 1999-2000 рр. передали місцевим органам влади повноваження з розробки стратегії розвитку своєї адміністративної одиниці, вдосконалення економічної, соціальної та екологічної ситуації. З метою задоволення потреб громадян органам місцевого самоврядування поставили в обов'язок здійснювати співпрацю з представниками бізнесу, громадськості, некомерційних організацій. Визначено нову схему центрально-місцевих взаємин: центр здійснює оцінку якості виконання місцевою владою своїх функцій, за підсумками якої регіони можуть отримати доступ до нових ресурсів і більшу незалежність за допомогою ослаблення центрального регулювання. До практики увійшли регулярні консультації міністрів і місцевих лідерів, насамперед з питань введення нового законодавства [27].

Контроль центру існує у багатьох формах:

По-перше, разом із законами парламенту міністри видають обов'язкові інструкції для підконтрольних місцевих служб (наприклад, міністр внутрішніх справ з питань муніципальної поліції).

По-друге, існує інститут адаптивних законів — по суті, це не закони парламенту (хоча бувають і такі), а типові інструкції міністерств (особливо у справах місцевого самоврядування), які можуть бути прийняті місцевими радами як зразки для власних регламентів.

По-третє, контроль здійснюється у формі міністерської інспекції. Якщо результати роботи при інспекції визнаються незадовільними, відповідні повноваження місцевих рад можуть бути передані чиновникам, призначеним міністром, або іншим органам місцевого самоврядування, але це буває дуже рідко.

По-четверте, міністри можуть організовувати спеціальні розслідування, якщо в підконтрольних ним службах місцевих рад виявляться «нечесні дії».

По-п'яте, контроль забезпечується за рахунок того, що багато чиновників муніципального управління (наприклад, з керівництва місцевою поліцією) повинні затверджуватися не тільки місцевими радами, але і департаментами відповідних міністерств.

По-шосте, існує фінансовий контроль: перевіряється правильне використання дотацій, що виділяються центром. Крім того, в кожному графстві, окрузі діє аудитор. Його кандидатура висувається радою і затверджується міністром з охорони довкілля. Аудитори можуть вести перевірку використання коштів, що виділяються на суспільні потреби, потім роблять свої повідомлення міністрові, а при виявленні зловживань звертаються до суду. Міністри мають право звертатися до суду з позовами проти незаконних, на їх думку, дій органів місцевого самоврядування, а з 1974 р. діє спеціальний комісар парламенту (омбудсман) у справах адміністрації місцевого самоврядування.

Базові територіальні одиниці країни та їх функціонування. Базовими територіальними одиницями Англії є приходи та общини. Органами управління цих адміністративних одиниць є ради. Якщо приход був сільською адміністративною одиницею на 31 березня 1974 р. або збігався з межами сільського округу, то там утворювалася рада. Крім того, рада округу може заснувати приходську раду, якщо число виборців у приході більше 200 чоловік або якщо прихід чисельністю від 150 до 200 чоловік на своїх зборах ухвалить таке рішення. За відома ради приходів наказом ради округу приходські ради можуть бути згруповані.

Структура приходської ради аналогічна структурі ради округу. У ній є голова, що обирається з числа радників, і віце-голова, що призначається з числа членів ради. Голова обіймає свою посаду протягом року, радники — протягом трьох років. Йдуть у відставку вони одночасно, кожен третій рік. До складу приходської ради повинно входити не менше 5 членів. Їх число визначається радою округу.

Якщо в приході немає ради, то її корпоративним органом є голова зборів приходу і чиновник ради округу. Це так звані «довірені» особи приходу.

Кожен прихід проводить збори, незалежно від наявності ради. Участь у цих зборах беруть всі виборці приходу або ті, хто може прийти (закон не встановлює в цьому випадку спеціального кворуму). Збори приходу скликаються, щонайменше, один раз на рік. На цій «щорічній асамблеї» обирається голова. Збори приходів — найбільш демократична форма місцевого управління, але їх повноваження вельми невеликі, особливо в тому випадку, якщо прихід має свою раду. Рішення, зазвичай, ухвалюються шляхом голосування більшістю голосів присутніх.

В Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії нижній рівень органів місцевого управління називається общиною. Існують вони повсюдно. Деякі общини мають ради, інші не мають, але збори проводяться у всіх. Відносно общин застосовуються ті ж самі правила, що і відносно приходів. Общини, що не мають самостійних рад, не володіють перевагами корпорації. Лише у малих приходах (з населенням менше 150 чоловік) рішення приймаються на загальних зборах (сході) жителів-осіб, що володіють виборчим правом. На цих зборах обирається голова (староста).

Громадська активність, і на місцевому рівні зокрема, представлена організаціями, схожими на органи самоорганізації населення в Україні. Такими інститутами у Сполученому Королівстві є центри розвитку місцевих співтовариств (community centres). У більшості випадків засновники реєструють такі центри як благодійницькі установи у Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі (рішення може бути оскаржено в судовому порядку), водночас перевіряючи: чи є мета їхньої діяльності суспільно-корисною і чи є мета їхньої діяльності благодійницькою відповідно до чинного законодавства.

Організаційно-правова форма центрів розвитку місцевих співтовариств може належати до:

1) інкорпорованих організаційно-правових форм (інкорпорована організація сама несе права та обов'язки). Якщо засновник або засновники центру розвитку місцевих співтовариств вважають за потрібне зробити його інкорпорованим, вони можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм: товариство

з обмеженою відповідальністю, суспільно-корисне товариство, благодійницька інкорпорована організація.

2) неінкорпорованих організаційно-правових форм (існує незалежно від осіб, які є її членами). Засновник або засновники центру розвитку місцевих співтовариств — неінкорпорованої структури — можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм: траст; неінкорпорована асоціація.

Найбільш поширеною у Сполученому Королівстві організаційно-правовою формою центрів розвитку місцевих співтовариств є форма трасту.

На сучасному етапі реєстрація центрів розвитку місцевих співтовариств як благодійницьких інститутів та обрання при їхньому створенні організаційно-правової форми трасту дозволяє скористатися численними перевагами. Найбільш істотними серед податкових пільг, які надаються благодійницьким інститутам чинним законодавством, є наступні:

- благодійницькі інститути звільняються від сплати податку на прибуток, податку на збільшення ринкової вартості капіталу, податку на корпорацію, податку на спадщину та гербового збору;

- благодійницькі інститути, які займаються торгівельною діяльністю, звільняються від сплати податку на дохід від такої діяльності (у Сполученому Королівстві він стягується окремо від податку на прибуток) у разі, якщо метою діяльності благодійницького інституту є здійснення торгівельної діяльності або якщо основна діяльність благодійницького інституту тісно пов'язана із торгівельною діяльністю;

- благодійницькі інститути можуть отримати 80% знижки на сплату місцевого податку на землю, яка знаходиться в їхній власності. Місцеві ради можуть відшкодувати інші 20% за своєю ініціативою;

- крім того, ті особи, які передають майно до благодійницьких інститутів, звільняються від сплати податку на прибуток, податку на збільшення капіталу та податку на спадщину;

- благодійницькі інститути не звільняються від податку на додану вартість повністю, але мають деякі пільги — наприклад, придбання предметів допомоги для фізично неповноцінних осіб оподатковується за нульовою ставкою.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у необхідності розроблення детальних пропозицій для внесення у національне законодавство таких змін, які б стимулювали активізацію функціонування існуючих та створення нових органів самоорганізації населення.

Досвід Великобританії з функціонування та реформування системи місцевого управління заслуговує на увагу, перш за все, новизною підходів до проблеми посилення місцевого самоврядування, підвищення якості надання управлінських послуг і тому має велике значення і у практичному, і в теоретичному аспектах. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. Також з цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад.

Позитивним для виборчого процесу в Україні може стати британська традиція щорічного оновлення складу місцевих рад. Вона уможливить підвищення відповідальності депутатів за свою діяльність, оскільки населення отримає можливість чутливого реагування на проведену депутатами роботу.

Подальша реформа у Великобританії, як і в Україні, потребує, щоб саме ради мали реальні інструменти вирішення питань місцевого значення відповідно до запитів та інтересів територіальної громади. Це стане можливим за передачі значної частини повноважень з центру на місця та підкріплення цих заходів фінансовими засобами, залишивши на місцях частину податкових надходжень.

Значно зростає роль членів територіальних громад. Вони стають провідними, активними і повноважними суб'єктами у формуванні місцевої політики. Наприклад, обов'язкова участь населення у підготовці планів розвитку і розглядається вона як процес плідного обміну інформацією влади та громади.

Також може стати позитивним для України, досвід бюджетного процесу всіх стадій, оскільки відображає ефективний контроль за місцевим бюджетом з боку уряду, показує справедливую систему перерозподілу фінансових ресурсів та доступну для всіх громадян інформацію щодо місцевого бюджету і змогу особисто бере участь у його формуванні.

Розвинена система місцевого управління, як свідчать світова і європейська практики, є дієвим механізмом узгодження інтересів держави, територіальної громади та окремої особи.

2.8. ЯПОНСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

У світовому господарстві Японія вже кілька десятиліть відома як одна з лідируючих економік, і особливо після періоду післявоєнної ізоляції вона відіграє все зростаючу роль у міжнародних економічних відносинах та політиці. Як країна, що характеризується стабільністю, прогресом та процвітанням, Японія має систему місцевого самоврядування, що є частиною післявоєнного конституційного устрою і має гарантії автономності місцевих влад закріплені Конституцією країни (1946 року) [1]. Конституція Японії проголошує, що «народ має суверенну владу», і надає йому невід’ємне право не лише обирати публічних посадових осіб, а й при потребі відстороняти їх від посади. Місцеве управління в Японії структуроване у два рівні – префектури (схожі на північноамериканські графства – авт.) та муніципалітети (міста і містечка) (рис.2.8.1).

Національний рівень жорстко координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування через профільне Міністерство у справах місцевого самоврядування. Воно фактично керує ними, бо здійснює їх контроль на місцях. Крім цього, де-

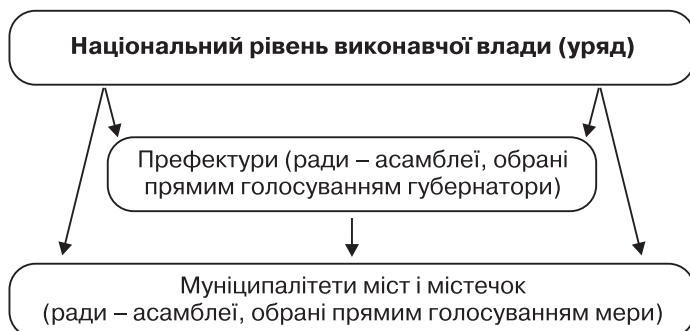


Рис.2.8.1. Особливості структури місцевого самоврядування у Японії

ржавні кошти отримуються і витрачаються винятково за рішенням парламенту, під його контролем [9].

Хоча Японія і є унітарною державою, а її конституція не передбачає федеральних структур, префектури та муніципалітети мають певний рівень незалежності у сферах адміністрування, бюджетних питаннях, прийнятті місцевих законів та підзаконних актах [1]. Загалом японська система місцевого самоврядування є більш уніфікованою у порівнянні з британською або американською.

Виключенням є лише 13 визначених міст, які мають більшу автономію, ніж базові муніципалітети, та Токіо, який як столиця країни відповідно до спеціальної угоди, обирає уряд метрополії, очолюваний губернатором та 23 попечителями: у межах території діють місцеві ради. Відповідно до угоди, звичайний розподіл повноважень між префектурами та муніципалітетами, значно відрізняється. Міста-мільйонери мають внутриміські райони, але в цих районах самоврядування відсутнє, бо глави їх виконавчих органів призначаються мерами міст. Існують також спеціальні округи: фінансово-промислові, корпорації регіонального розвитку, територіальні об'єднання. Їхні органи, що обираються, є делегованими, займаються в основному координуючою діяльністю.

Зупинимось на характерних особливостях японської системи місцевого самоврядування.

Перше. Місцеве самоврядування в Японії має спеціальний юридичний статус. Принципи «Закону про місцеву автономію» (1946 р.) проголошують повагу до місцевого самоврядування, розділення виконавчої та законодавчої гілок влади, визначення окремого статусу місцевих рад у відносинах із центральним урядом. В японському суспільстві досить високий рівень громадської свідомості, а інтерес до справ громади залишається доволі сильним. На цю систему, можливо вплинула, американська модель (виборні прямим голосуванням мери міст) та, очевидно, роль США в управлінні країною у післявоєнній відбудові та їх співпраця нині.

В адміністративно-територіальних одиницях, що мають право на місцеве самоврядування, громадяни обирають строком на 4 роки місцеві збори, що складаються із професійних, але не-

звільнених від основної роботи депутатів, вони поєднують депутатську роботу з іншою діяльністю. У раді префектури може бути максимум 120 депутатів, у містах і селах від 12 до 30. Вони не мають імунітету. Вибори в однопалатні місцеві представницькі органи (збори префектур, міст, сіл), а також посадових осіб виконавчої влади (губернаторів префектур, мерів міст тощо) проводяться за схемою: вибори зборів – змішана система, а посадових осіб – за мажоритарною системою відносної більшості. Губернатором може бути особа, що проживає в даній префектурі й досягла 30 річного віку, а мер села чи міста також повинен проживати в даній місцевості та мати вік не менше 25 років.

Законодавство про місцеву автономію передбачає деякі специфічні форми прямої демократії для участі виборців у керуванні адміністративно-територіальними одиницями. 1/5 виборців має право вимагати, щоб голова місцевої адміністрації (губернатор чи мер) звернувся у місцевий представницький орган (збори) із проханням прийняти або не приймати рішення (за винятком питань оподаткування та фінансів). Місцевий голова зобов'язаний для цього протягом 20 днів скликати збори.

Якщо посадова особа, на думку виборців, неналежно виконує свої обов'язки, то п'ята частина виборців може зажадати, щоб голова забезпечив належне їх виконання або звільнив посадовця.

Не менше 1/3 виборців можуть звернутися в комісію з контролю за виборами з пропозицією про розпуск місцевих зборів. У цьому випадку проводиться голосування (місцевий референдум): якщо проголосувало більшість виборців, що взяли участь у голосуванні – збори розпускаються. Голови місцевих адміністрацій, депутати, посадові особи місцевих влад можуть бути відкликані в тому ж порядку. Але відкликання можливе не раніше, ніж через рік після їхнього обрання і вступу на посаду [114].

Друге. У префекторальних структурах бачимо певний традиціоналізм чи консерватизм японського суспільства. Префектурна система була принесена в країну з попередніх суспільств, які існували до того, коли країна почала своє національне державотворення у XIX сторіччі. Кожна префектура має власного обраного губернатора, їх загалом 47 і ця цифра не змінюється, а кордони префектур та їх ідентичність жорстко охороняються.

З іншого боку, муніципальна модель Японії є більш сучасним винаходом, бо вона утворилася в результаті хвилі злиття (об'єднання), яку просував центральний уряд на початку 1950-х років і коли кількість муніципалітетів зменшилася в двічі. Частково на такий хід подій вплинула необхідність укріплення місцевої автономії, але більшою мірою — швидка урбанізація, яка відбувалася за післявоєнною відбудовою країни.

Третє. Японське місцеве самоврядування наділене такими повноваженнями, які в багатьох країнах відносяться до рівня центрального уряду. Часто воно має обов'язки щодо соціального страхування та охорони здоров'я, хоча паралельно з префектурами та муніципалітетами діє центральний уряд, надаючи послуги національної системи соціального страхування.

Певний розподіл обов'язків відбувається між різними рівнями місцевої влади. Наприклад, муніципалітети відповідальні за базовий рівень охорони здоров'я, а префектури управляють шпиталями. Дороги діляться на національні *експресвей* і *хайвеї*, префектурні та муніципальні дороги [114].

Місцеве самоврядування відповідає за стратегічне планування, роботу поліції, надання протипожежних послуг та дії у надзвичайних ситуаціях і при стихійних лихах, що має дуже важливе значення на національному рівні. Сили поліції управляються через префектурні Комітети громадської безпеки, тоді як пожежники знаходяться у підпорядкуванні муніципалітетів. Щодо надання послуг з освіти, то її місцеві органи організаційно незалежні від місцевих рад (асамблей), але призначаються губернаторами або мерами за погодження ради. Контроль економічного розвитку — теж місцева справа.

Діяльність японського місцевого самоврядування фінансується з кошика різноманітних і різних податків. Префектури мають право стягувати податки на тютюн, пальне, продаж авто та загальний податок з продажу, в той час як муніципалітети можуть стягувати податки з власності, нерухомості, житла та планування міста [114].

Працівники органів місцевого самоврядування у Японії є громадськими службовцями і мають такий самий термін каденції та статус, як їхні колеги на національному рівні. Для громадських службовців важливо залишатися на тому ж місці роботи і

після нових місцевих виборів. Обмінна схема між центральним та місцевим урядами, так само як між рівнями місцевого самоврядування, дозволяє службовцям повторно мати робочі місця та розтягувати термін своєї роботи. У Японії діє трирічний цикл, коли кожного року в квітні працівники переставляються по департаментах у своїх організаціях. Депутати асамблей на муніципальному та префектурному рівнях, не маючи на увазі мерів та губернаторів, часто приходять з такої ж основи. Депутати обираються на чотири роки, їм забороняється обіймати інші посади або працювати державними службовцями. Характерною рисою японського місцевого самоврядування є велика кількість незалежних кандидатів та відсутність партійної дисципліни. Депутати схильні приходити до асамблеї від однієї з політичних партій, таких як ліберально-демократична чи демократична [86].

Сьогодні місцеве самоврядування в Японії має такий самий рівень місцевої автономії, як і в період конституційного розквіту, але у зміненому політичному кліматі суспільства, що розвивається. Національний фінансовий тиск диктує більшу прозорість щодо витрачання коштів на надання місцевих послуг населенню. Національний бюджет на 2004/05 роки передбачив два трильйона ієн на місцеве самоврядування. Однак уряд нині хоче перекласти їх на мову децентралізації. Це означає більше злиття громад та зростання довіри до громадянського сектору. Японія має попередній досвід муніципального злиття — наприкінці XIX сторіччя, коли 70 тисяч муніципалітетів було перетворено на 15 тисяч одиниць, та у післявоєнний період (3,4 тис. од.), про що йшлося вище. Але це не означає, що не можна зробити це ще раз: мета уряду — перетворити існуючі понад три тисячі муніципалітетів на реформовану одну тисячу.

Місцеве самоврядування в Японії, всупереч репутації країни щодо бізнесової проникливості, обережно використовує можливості приватного сектору в наданні місцевих послуг. Країна, стикаючись із найшвидшим у світі старінням населення, має вирішувати, яким чином на цей процес реагувати — як зміцнювати та розвивати соціальні і житлові послуги [9]. Місцеве самоврядування також просувається все глибше у сферу культурних послуг та опікується підтримкою туризму, який суттєво стимулює економіку. Нині японські місцеві власті роблять великий наголос на

своїх міжнародних зв'язках, які в суспільстві, що глобалізується, мають становлять великий інтерес для питань майбутнього місцевого самоврядування.

2.9. КАНАДСЬКА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Нова Конституція Канади, що складається з конституційних законів, основними з яких є Конституційні акти 1867 р. і 1982 р., встановлює, що діяльність органів місцевого самоврядування регулюється законодавством провінції. Подібний підхід дає можливість створити в кожній провінції унікальну систему місцевого самоврядування і врахувати в законодавстві особливості конкретної місцевості. Такі чинники, як щільність і специфіка національного складу населення провінції, географічне положення, економічна і політична ситуація в регіоні — в сукупності впливають на визначення структури, порядків формування і функціонування органів місцевого самоврядування в кожній провінції.

Система місцевого самоврядування в Канаді визначається також адміністративно-територіальним поділом провінції. Наприклад, у провінції Британська Колумбія муніципалітети підрозділяються на чотири типи: муніципалітети великих міст, невеликих міст, сіл і сільських округів.

У основу організації місцевого самоврядування в Канаді покладений поселенський принцип. При формуванні структури органів місцевого самоврядування принцип поділу властей не застосовується. Залежно від чисельності населення і інших чинників муніципалітети мають різні об'єми предметів відання, які закріплені в муніципальному акті.

Конституційні акти Канади встановлюють, що діяльність органів місцевого самоврядування регулюється провінційним законодавством, а діяльність органів управління двох територій (Юкон і Північно-західні території) — федеральними законами. Подібний підхід до законодавчого регулювання призводить до того, що в кожній провінції створюється своє відособлене законодавство і багато в чому унікальна система органів місцевого самоврядування.

Проблеми місцевого самоврядування Канади неможливо зрозуміти без урахування районування країни, національних відносин і інших чинників. Суб'єкти федерації є провінціями, їх усього 10. Окрім них, на півночі розташовуються дві території — Юкон і Північно-західні території, — на яких проживає значна частина індіанців, інуїтів (ескімосів) і метисів.

Хоча Конституція Канади, як наголошувалося, закріплює за провінціями виняткове право регулювати діяльність органів місцевого самоврядування, але не можна ігнорувати той факт, що значну частину бюджетів провінцій і органів місцевого самоврядування складають федеральні субсидії. Вважається, що значна фінансова участь федерального уряду в діяльності органів двох інших рівнів дає йому право брати участь у політичному регулюванні проблем місцевого самоврядування. У результаті багато важливих проблем на практиці розв'язуються за столом переговорів на трибичній основі.

Наданню індіанцям повного самоврядування ускладнюється не тільки великою розкиданістю індіанських племен на величезних просторах Півночі, але тим, що значна частина племен проживають у канадських провінціях. Це накладає на статус самокерованих територій, займаних індіанськими племенами, певний відбиток. Перш за все, слід відмінити неузгодженість положень Закону про індіанців із законодавством окремих провінцій. Так, відповідно до федерального закону індіанці мають право на необмежене заняття так званими традиційними видами діяльності: полюванням, рибальством. Практично ж законодавство конкретної провінції встановлює інший статус використання навколишніх щодо резервації водоймищ, лісів, тундри. Подібна суперечність законодавства часто призводить до конфліктів.

Уточненню цих і інших питань були присвячені чотири федерально-провінційні конференції на вищому рівні, що пройшли після 1982 р. Дослідженням проблеми і виробленням компромісних шляхів її рішення займалися також численні парламентські й урядові комісії. Ця проблема вельми болюча. Так, канадські аборигени, що знаходяться під заступництвом і захистом федерального законодавства, вимагають принаймні, 2/3 території провінції, хоча корінні жителі провінції складають менше 2% її населення.

Останні десятиліття в Канаді загострилася проблема самоврядування великих міст. Зокрема, однією з причин загострення є зростання чисельності населення.

В цілому канадське місцеве управління відноситься до англо-саксонської системи з тими особливостями, про які мова піде нижче. Тобто, за термінологією, що склалася, тут встановлено самоврядування, оскільки на рівні муніципалітетів і територіальних адміністративних одиниць (графств, округів і т. д.) відсутні чиновники, що призначаються центральним урядом; управління здійснюють обирані місцевим населенням органи. Тільки в двох Північних територіях існує система місцевого самоврядування. Тут, разом з виборними представницькими органами, федеральний уряд призначає комісарів, наділених значними владними повноваженнями.

Система місцевого самоврядування Канади визначається адміністративно-територіальним поділом кожної провінції. У адміністративному відношенні канадські провінції поділені на графства. Останні в свою чергу діляться на тауншипи і приходи. Не дивлячись на спроби здійснити одноманітність в назвах і виробити єдині критерії у формуванні адміністративних одиниць, що робилися в післявоєнний час, все-таки зберігається їх значна неоднорідність. Перш за все, зберігається традиційний поділ на «міські» і «сільські» одиниці. Разом з цим, у Східних провінціях (Нью-Браунсуїк, Нова Шотландія) найбільш великі адміністративно-територіальні утворення (сільські) мають найменування графств, а на Заході (Британська Колумбія) подібні утворення називаються сільськими округами. У провінції Альберта одночасно вживають обидві назви: графство і округ. Менші адміністративні одиниці іменуються відповідно тауншипами і приходами. У Квебеці, наприклад, зустрічаються обидві назви: тауншипи і приходи. Проте, незалежно від типу місцевого самоврядування, їх у Канаді прийнято називати муніципальними.

Міські населені пункти відрізняються більшою уніфікованістю. У семи з десяти провінцій їх існує чотири типи: сіті, тауни, вілджі і сільські муніципалітети. У цих провінціях законодавство встановлює критерії розмежування муніципалітетів відповідно до чисельності проживаючого в них населення. Так, для сіті мінімальна чисельність населення коливається від 5 тис.

(Британська Колумбія, Саскачеван) до 15 тис. чоловік (Онтаріо). Для таунів цей мінімум складає 2 тис. чоловік (Онтаріо, Квебек) і 500 чоловік (Саскачеван). Разом з чисельністю населення можливими критеріями для утворення муніципалітетів служать: загальний рівень розвитку відповідної одиниці, її дохід, історична значущість і т.д.

Слід мати на увазі, що назва «міський» має умовний характер не тільки тому, що в їх число включається сільські муніципалітети, але і у зв'язку з процесами урбанізації. У міру зростання міст, розширення приміської забудови і утворення урбанізованих зон багато сільських населених пунктів, що розміщувалися там, практично поглинені. Тепер зрощені міські і приміські зони за щільністю чисельності населення не відрізняються від сіті. Як наслідок, міста стали втрачати компакту форму і все більше набувають рис розширених урбанізованих районів. Тепер уже не окремо взяте місто, а група взаємопов'язаних міст з їх оточенням стає місцем зосередження промисловості, розселення і, отже, основним об'єктом управлінських і інших рішень. Такий зміні повинні відповідати певні організаційні структури.

Різке зростання населення в певних районах країни приводить і до збільшення витрат місцевих бюджетів, що також створює певні труднощі. Вони посилюються тим, що уряди провінцій, як правило, не збільшують суму асигнувань, які відпускаються на задоволення місцевих потреб. У результаті цього органи місцевого самоврядування вимушені знаходити засоби за рахунок місцевих зборів і податків, що можливо тільки в певних межах, чи ж припиняти самостійне існування і вливатися в найбільш великі одиниці. Останнє також досить болючим, оскільки ніякий муніципалітет не бажає розлучатися з самостійністю.

Певним виходом для багатьох великих канадських агломерацій з населенням понад 500 тис. жителів, було створення метрополітенського управління, яке нагадує міні-федерацію. Кожен суб'єкт метрополітенської системи продовжує зберігати незалежне існування і певну частину своїх повноважень, але погоджується при цьому бути частиною великого формування, якому передає деякі свої повноваження.

До середини 1950-х років деякі метрополітени управлялися більш децентралізовано, тобто основні рішення приймалися ор-

ганами округів або передмість, а метрополітенська рада володіла незначними повноваженнями. У інших — спостерігався жорсткіший контроль метрополітенської ради і значна залежність від неї окружних органів. Подальшу еволюцію управління агломерацією можна прослідкувати на прикладі Торонто, розташованого в провінції Онтаріо. Вибір цього міста не випадковий, оскільки багато канадських дослідників відзначають, що Торонто є моделлю і «випробувальним полігоном» для інших метрополітенів.

Метрополітенська рада Торонто була створена в 1954 р. на підставі провінційного закону. Юрисдикція його розповсюджувалася на 13 міських і приміських муніципалітетів.

Управління шкільною освітою в цьому величезному метрополітенському ареалі здійснював спеціальний орган, що складається з 22 членів; спостереження за міським транспортом належало комісії з п'яти чоловік. У 1966 р. провінційні власті Онтаріо змінили систему управління Торонто, об'єднавши 12 приміських муніципалітетів у п'ять великих сіті (названих округами) і збільшивши представництво округів у метрополітенській раді. Пізніше цю систему перейняли Вінніпег, Оттава, Квебек-сіті, Монреаль і деякі інші великі міста. Метрополітенські ради тут контролюють питання охорони здоров'я і соціального обслуговування, житлового будівництва, очищення від сміття, утримання будівель місцевих суден і в'язниць, судів у справах неповнолітніх, бібліотек і лікарень, громадської безпеки, парків і розважальних заходів, видачі ліцензій на торгівлю з лотків, освітлення вулиць, електропостачання і ін.

Вельми своєрідно будується самоврядування такими адміністративно-територіальними одиницями, як графства в провінціях Квебек і Онтаріо. Графство тут є ніби другим, надбудовним рівнем муніципального управління, на якому координується діяльність нижчих муніципальних одиниць. Вони виступають немов би похідними в адміністративному і фінансовому відношенні від муніципалітетів, розташованих на їх території. З представників останніх і складаються ради графств. Графства тут не мають яких-небудь власних фінансових повноважень, і їх бюджети складаються за рахунок внесків нижчестоячих одиниць.

Важливою відмітною особливістю канадської системи місцевого самоврядування є невідповідність між розмірами тери-

торії і чисельністю населення, що веде рухомий спосіб життя (оленьярів, мисливців) настільки значний, що окремі селища і міста тут досить рідкісне явище. На цьому величезному просторі, що охоплює до 40% території Канади, функції виборних муніципальних органів виконують регіональні служби федерального міністерства у справах індіанців і розвитку Півночі і дві контролювані федеральним урядом територіальні адміністрації (Юкону і Північно-західних територій); у північних частинах провінцій — провінційними міністерствами муніципальних справ і іншими відомствами, а також спеціально створюваними провінціями територіальними органами.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця (муніципалітет) має свій орган самоврядування — раду. Муніципальні ради можуть бути міськими або сільськими. Повноваження останніх найбільшою мірою обмежені (найбільш значущі з них — утримання доріг). Члени міських рад (мерій), як правило, обираються від міських районів. Склад і повноваження представницьких органів місцевого самоврядування різні в кожній провінції. Неабиякою мірою відмінність зумовлюється чисельністю населення самої провінції, оскільки основним джерелом поповнення муніципальних бюджетів є місцеві податки. Тому в провінціях з нечисленним населенням — Острів Принца Едуарда і Ньюфаундленд — управління має явно виражений імперативний характер і в значній мірі спирається на провінційний уряд. За винятком декількох міст, власні муніципальні ради в населених пунктах тут не створюються. Зате, наприклад, в густонаселеній Онтаріо муніципальні органи мають високорозвинену структуру. Через велику відмінність муніципальних інститутів детально описати організацію муніципального управління неможливо, рівно як і представити якусь єдину картину.

Організація місцевого самоврядування в Канаді настільки різноманітна і не піддається детальній систематизації, що навіть у межах одного регіону, який утворюється завдяки відносно однаковим природним, економічним і історичним умовам, часто неможливо уловити загальну закономірність.

У провінції Альберта відсутній єдиний закон, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування. Найбільш важливі повноваження муніципальних органів у відповід-

ності з провінційним законодавством зводяться, до управління поліцією, пожежною безпекою, публічним транспортом, парковими і розважальними службами, очищенням сміття і стічних вод, водопостачанням, підтримкою в належному стані доріг. Як бачимо, тут до відання муніципальних органів віднесено багато повноважень, які в провінціях Атлантичного регіону знаходяться під безпосереднім контролем і управлінням відповідних департаментів уряду.

Мабуть, такі значні повноваження потребують створення досить розгалуженої системи органів місцевого самоврядування і перерозподілу повноважень між ними. Наприклад, міські муніципалітети включають сіті, тауни, «нові тауни» (із спеціальними переданими їм від інших муніципалітетів повноваженнями), віліджі і «літні віліджі» (курортні райони). Сільські власті складаються з муніципальних округів (об'єднують 30 тауншипів) і графств (об'єднують 40 тауншипів). По суті, за цими двома різними назвами стоять органи однопорядкового рівня. Різниця між цими двома формами сільських територіальних муніципалітетів полягає у відповідальності за шкільну освіту. У муніципальних округах ради з управління школами відокремлені від муніципальних рад і не підкоряються їм, а в графствах керівництво школами знаходиться в руках відповідного комітету ради графства. На відміну від інших провінцій, в Альберті є три різновиди сільських муніципалітетів. Крім графств і муніципальних округів, тут створені так звані вдосконалені округи – віддалені райони, які не обирають своїх власних рад і безпосередньо управляються департаментом у муніципальних справах. Управління вдосконалим округом у деякій мірі нагадує управління неорганізованими територіями в Британській Колумбії, хоча є і серйозні відмінності.

Спеціальні округи. У Канаді значного поширення набули спеціальні округи. На відміну від розглянутих вище органів місцевого самоврядування, що наділені загальною (універсальною) компетенцією, спеціальні округи здійснюють керівництво в конкретних вузьких напрямках: шкільні округи, спеціальні округи з управління поліцією, охороною здоров'я, водопостачанням і т.д. Крім того, спеціальні округи не мають самостійних джерел фінансування, а засоби на виконання своїх

повноважень одержують у вигляді субсидій від провінційних і муніципальних органів загальної компетенції і, таким чином, потрапляють під жорсткий адміністративний контроль останніх. Іноді як джерело фінансування виступають добровільні пожертвування громадян і організацій чи ж збори, що стягуються в обслуговуваній зоні. Це дозволяє дещо зменшити тягар контролю, проте не може слугувати постійним джерелом коштів, зважаючи на нерегулярність пожертвувань і непопулярність зборів як таких узагалі.

Найбільш важливим і поширеним видом спеціальних округів є шкільні округи, які існують у тій або іншій формі у всіх провінціях. Їх ради, як правило, обираються окремо і практично незалежні від інших муніципальних органів. Вони безпосередньо пов'язані з життєво важливими питаннями профорієнтації, освіти, мови і культури. У своїй діяльності вони спираються на обрані за місцем проживання шкільні комісії, шкільні ради й інші органи. Межі шкільних округів часто не співпадають з межами територіальних адміністративних одиниць. Найчастіше вони охоплюють територію декількох графств. Подібна побудова шкільних округів дозволяє досягти низки переваг. По-перше, вона дозволяє відійти від місницьких інтересів і більше орієнтуватися на єдиний стандарт, що для освіти (в умовах значної міграції населення) надзвичайно важливо. По-друге, спеціалізовані шкільні округи дають можливість концентрувати в одних руках фінансові та інші кошти і надавати населенню такі послуги, які з яких-небудь причин не можуть бути надані звичайними органами місцевого управління (особливо в сільській місцевості, де власних засобів у муніципалітетів хронічно не вистачає навіть на вирішення актуальніших проблем). По-третє, вони на професійному рівні мають можливість здійснювати практичне керівництво освітою, наймати викладацький склад і т.д., оскільки правління складається звичайно з 5-7 обраних на непартійній основі посадовців. Іноді вони можуть бути частково зайнятими або працювати на добровільній основі. По-четверте, визначення територіальних сфер діяльності округів без жорсткої прив'язки до меж графств і муніципалітетів дозволяє вирішувати деякі проблеми регіонального масштабу при збереженні колишньої системи адміністративно-територіального поділу. Нарешті, по-п'яте,

вони дозволяють більш оперативно вирішувати проблеми і більш маневрені в порівнянні із звичайними муніципальними службами.

Разом з тим, створення спеціальних округів несе в собі й певні недоліки. Зокрема, їх створення ускладнює систему управління місцевими справами, робить її громіздкішою і менш скоординованою, утрудняє проведення на місцях єдиної, узгодженої політики.

Регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. У Канаді функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно провінціями. Конституційна основа регулювання була закладена федеральною Конституцією в 1867 р. У п. 8 ст.92 Конституційного Акту 1867 р. мовиться про те, що законодавчий орган кожної провінції користується правом видавати закони, що стосуються муніципальних установ у провінції. Це означає, що тільки провінція має право регулювати ці питання і вони не можуть бути делеговані федеральному парламенту.

Через це сфера повноважень, форма місцевого управління і адміністративно-територіальний поділ визначаються законодавством провінцій. Тому органи місцевого самоврядування мають тільки такі права, які їм надасть законодавчий орган провінції. Причому їх статус може бути змінений. Вони можуть бути скасовані або обмежені в правах.

На відміну від інших федеральних держав, у Канаді, через особливості її Конституції, кожна провінція не має своєї конституції. Подібне положення дає можливість детальніше регламентувати багато питань і більш оперативно реагувати на потреби теперішнього моменту. Одночасно такий підхід може призводити і до певних перегинів, оскільки зміни в конституції обставлені цілою низкою обмежень і викликають пильнішу увагу громадськості, чого не спостерігається по відношенню до звичайних законів. Закони канадських провінцій регламентують рамки діяльності місцевих органів управління, строго визначають форму і структуру їх керівництва. Провінційні власті видають безліч обов'язкових для виконання місцевими органами адміністративних ухвал і розпоряджень, проводять призначення в деякі колегіальні органи, що діють на місцевому рівні (сфери освіти,

охорони порядку і ін.). Саме провінції – ініціатори і провідники реформ структури місцевого управління.

Можливо, вплив провінцій визначається також тією обставиною, що федеральна Конституція надає їм виняткові повноваження по регулюванню проблем місцевого характеру, безпосередньо і не пов'язаних з місцевим самоврядуванням. До виняткового відання провінцій віднесено видання законів з питань установи, змісту і управління лікарнями, притулками, добродійними закладами і будинками піклування про жебраків; з видачі патентів на торгівельні заклади, бари, готелі і аукціони з метою отримання доходів на провінційні, місцеві або муніципальні потреби.

Деякі сфери діяльності органів місцевого самоврядування, що вимагають об'єднання зусиль декількох територіальних одиниць чи що становлять значний інтерес для провінції, регулюється законами, що регламентують різні галузі державного управління. Важливим джерелом компетенції органів місцевого самоврядування є судові прецеденти, що багато в чому уточнюють і конкретизують компетенцію місцевих органів, встановлену актами законодавчих органів провінцій. Судові прецеденти дозволяють дещо згладити різноманітність законодавчого регулювання, заповнити «пропуски» в законодавстві і наблизити законодавство до реальних умов і існуючої практики.

Мабуть, тільки регулювання самоврядування корінних народів не вписується в описану вище схему.

Якби регулювання проблем корінних народів перейшло до відання провінційних властей, то ці народи втратили б значну частину своїх прав і позбулися б можливості посилатися на договори і інші нормативні джерела минулих років. Крім того, за минулий час накопичена значна законодавча база і досвід практичного рішення проблем управління корінними народами. Наразті, найголовніше – регулювання проблем місцевого управління на федеральному рівні дозволяє общинам, племенам і їх союзам об'єднуватися і не тільки добиватися однакового підходу до рішення багатьох місцевих питань, але і переймати якісь прогресивні досягнення один одного. Перенесення регулювання на провінційний рівень роз'єднало б їх, а з урахуванням незначної чисельності цих народів їх проблеми стали б мало помітними.

Провінційне законодавство досить докладно регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, починаючи від порядку їх формування і структури муніципалітетів і закінчуючи їх компетенцією. Так, провінційні закони встановлюють цензи, яким повинні відповідати виборці і кандидати в муніципальні органи. Найбільш поширена вимога, що пред'являється до виборців, — наявність канадського або британського підданства, володіння власністю і мешкання на території виборчого округу, хоча в деяких провінціях майновий ценз відсутній.

Як правило, вибори проводяться на непартійній основі, тобто не допускаються які-небудь партійні платформи або заклики. Члени муніципальних рад обираються завдяки своїм особистим якостям і популярності, як «незалежні», строком на один рік. У деяких провінціях у незначному числі муніципалітетів встановлений дворічний термін повноважень. Такий незначний термін повноважень у виборчій практиці інших держав не дуже часто зустрічається і має як свої плюси, так і мінуси. До переваг слід віднести те, що якщо виборці помилилися в своєму виборі, то рік досить скоро закінчується, а якщо не помилилися, то вподобаного радника завжди можна переобрати на черговий термін. До недоліків слід віднести те, що обранець — новачок не встигає як слід вникнути в проблеми свого округу, а йому необхідно вже готуватися до нових виборів. Багато сіті мають виборні органи управління шкільною освітою, які, по суті, не залежать від муніципальної ради і можуть практично самостійно визначати освітню політику на просторі, що тягнеться далеко за межі сіті.

Члени міських рад найчастіше обираються від певних міських округів. При цьому певний адміністративний район міста виступає як одномандатний виборчий округ, хоча досить поширеними є і загальні вибори всіма виборцями даного міста. Вибори влади графства, сільського муніципалітету або сільського округу, за винятком провінцій Онтаріо і Квебек, будуються в основному за однотипною моделлю. Провідне місце серед сільських органів займає рада графства, вона обирається шляхом прямих виборів; іноді вибори проводяться по багатомандатних округах, коли графство становить єдиний виборчий округ; іноді — по одномандатних виборчих округах, коли до ради графства

обирається по одному члену від конкретного приходу або округу. У провінціях Онтаріо і Квебек прямі вибори членів ради не проводяться. Вона формується з виборних представників дрібніших муніципальних органів, що здійснюють свою діяльність на території графства. У цих двох провінціях місцеві муніципалітети таунів, тауншипів, приходів і віліджів обирають свої власні ради, які виконують певні надані їм функції; рада графства включає одного-двох представників (мер або голова ради і заступник голови) від цих місцевих муніципалітетів і виконують різні делеговані йому повноваження.

У всіх провінціях керівник або старший посадовець ради графства обирається членами ради з свого складу. На відміну від нього, в міському муніципалітеті мер звичайно обирається безпосередньо всіма виборцями міста, хоча іноді зустрічаються і вибори мера міською радою (наприклад, у Британській Колумбії). Термін повноважень мера також триває один — два роки. Як правило, він веде засідання ради і має право вносити на її розгляд свої пропозиції і рекомендації.

Представництво в муніципалітетах набагато вужче ніж на провінційних або загальнонаціональних виборах. Виборні посадовці, як правило, проживають і здійснюють свої обов'язки безпосередньо на території свого округу (а не в столиці, як депутати провінційних або федерального парламенту) і часто добре відомі своїм виборцям. У результаті цього муніципальні органи не віддалені і працюють у безпосередній близькості від виборців. У поєднанні з незначним терміном повноважень це робить виборних муніципальних представників значною мірою підконтрольними виборцям.

Переважна більшість дослідників сходяться на думці, що муніципальне правління є наріжним каменем демократії і що на цьому рівні громадяни вчаться народовладддю. Звичайно говорять, що тут більш, ніж де б то не було, ще можна побачити людей, що управляють самі собою. Разом з цим, у багатьох політиків і дослідників Канади викликає тривогу той факт, що в муніципальних виборах бере участь часто менше 30% зареєстрованих виборців, хоча участь у голосуванні на провінційних або федеральних виборах складає близько 70%. Однією з причин такого парадоксального і тривожного явища є те, що, не дивлячись

на велику важливість муніципальних справ, більшість населення ніколи не включаються в їх рішення. Вони здаються виключеними з важливого спектру багатоколірної політичної мозаїки і переносять свою активність на найбільші політичні арени. Канадці здаються зацікавленішими і пильнішими по відношенню до провінційних або федерального урядом.

Крім законодавчого регулювання, безпосереднє керівництво муніципалітетами в кожній провінції здійснює департамент у справах муніципалітетів. Він діє як санкціонуюча і рекомендує інстанція по відношенню до муніципальних органів. Департамент покликаний схвалювати проекти фінансових ініціатив муніципалітетів, затверджувати випуск муніципальних лотерей і облігацій; виступає гарантом довгострокових внесків, амортизаційних відрахувань, вкладених до фондів поза межами муніципалітету; перевіряє книги бухгалтерської звітності муніципалітетів і вимагає надання відповідних доповідей (звітів). Крім того, департамент оплачує надання різного технічного обслуговування тим муніципалітетами, які не в змозі мати його із-за браку коштів власних бюджетів, дає поради по перспективному плануванню міст, оподаткуванню, складанню бюджетів і іншим муніципальним проблемам.

Організація роботи органів місцевого самоврядування. Муніципальні органи здійснюють діяльність в тих сферах, які можуть бути з великою ефективністю виконані під місцевим контролем. Вони розробляють місцеву політику, піклуються про зростання добробуту і соціального обслуговування населення своїх територій. Муніципальні ради у всіх провінціях здійснюють повноваження, видаючи ухвали, затверджуючи витрати і встановлюючи місцеві податки.

Найбільш важкими і суперечливими в їх діяльності є дві проблеми: фінансова і землеустрій. Перша з них пов'язана з тим, що муніципальні власті поставлені законодавцем в достатньо жорсткі матеріальні і тимчасові рамки. На відміну від федерального і провінційних урядів, яким дозволяється мати бюджетний дефіцит, муніципальні власті згідно із законом зобов'язані щорічно балансувати свої бюджети, не допускаючи дефіциту бюджету. Ця вимога зумовлює стан бюджету і порядок його складання: спочатку визначається передбачувана сума витрат, а потім

з'ясовується, яка частина бюджету поступить від неподаткових джерел, тобто субсидій від інших рівнів влади, різних платежів і т.д. Частина доходів, що залишилася, повинна поступити за рахунок місцевих податків (головним чином, на нерухомість). За допомогою цієї частини доходів муніципальні власті можуть регулювати свою залежність від центру, збільшуючи або зменшуючи ставку податку.

Правда, при цьому дуже скоро доводиться переконуватися в тому, що незалежність має прямий зв'язок з незадоволеністю виборців: істотне підвищення податків зв'язане з ризиком втратити владу. Пам'ятаючи про це, муніципальні ради завжди прагнуть ретельно обгрунтовувати подібні рішення і добиватися згоди виборців.

Найбільш великою статтею витрат місцевих органів влади є витрати на фінансування початкової і середньої шкільної освіти (близько 40% всіх витрат). Провінційні власті додатково асигнують на ці цілі стільки ж засобів, скільки і наступна по величині стаття витрат (також досить стабільна) — витрати на транспорт і зв'язок (12%). Муніципалітети фінансують роботу міського суспільного транспорту, ремонт проїжджої частини в межах населених пунктів. В цілому ж будівництво і ремонт транспортних доріг (доріг, мостів і тому подібне) знаходиться у веденні провінційного і регіонального рівнів влади. Стабільними залишаються (в межах 8%) витрати на охорону правопорядку, безпеку населення і майна.

Для формування своїх бюджетів за місцевими органами влади закріплені власні джерела фінансових вступів: місцеві податки, неподаткові платежі за різного роду послуги (ліцензії, патенти і так далі), субсидії федерального і провінційних урядів. Основний вигляд місцевих податків — податок на нерухоме майно, земельні ділянки, що знаходяться в особистій власності, житлові будинки, будівлі і споруди, а також використовуване для здобуття доходу устаткування. По тій меті, на яку він використовується, цей податок називається шкільним податком. Він є важливим джерелом фінансування освіти.

Основною формою роботи органів місцевого самоврядування є сесії. Періодичність їх скликання зростає в низових одиницях. У вищестоящих одиницях сесії скликаються рідше. У разі

потреби можуть скликатися позачергові або надзвичайні сесії на вимогу уповноваженої на те посадової особи певного числа членів показного органу або за ініціативою виконавського органу. На позачергових сесіях, як правило, розглядаються лише ті питання, з приводу яких депутатів скликали.

На рівні міських муніципалітетів існує декілька форм місцевого управління. Найбільш поширеним з них є управління типу «мер-рада». При цій формі муніципальна рада має голову, який здійснює свою діяльність як генеральний керівник і наділяється спеціальними повноваженнями. Цей генеральний керівник (або мер, як його називають) обирається шляхом прямих виборів і вважається, що він представляє інтереси всіх жителів міста. Останні члени ради можуть представляти інтереси окремих міських адміністративних районів або округів, оскільки обираються, як правило, по одномандатних виборчих округах від цих адміністративних підрозділів.

Іншою формою муніципального управління в Канаді є система «рада-керівник». По цій системі і мер, і нечисленна рада обираються населенням міста і займаються вирішенням політичних питань. Повсякденною адміністративною роботою керує розпорядник, що призначається і контрольований муніципалітетом, «генеральний керівник». Така форма підкреслює відділення політики (виробленням політичних рішень займаються виборні члени ради) від адміністративної діяльності, тобто реалізації вирішень вироблених радою. Основною особливістю цього типу самоврядності є професійне управління (менеджмент). Розпорядник здійснює наймання і звільнення керівників департаментів, розробку кадрової політики, підготовку пропозицій для ради з бюджету, контроль за наданням послуг і так далі. Розпорядник є поважною особою в міській самоврядності. Його значення зростає, оскільки він має право вносити на розгляд ради конкретні пропозиції законодавчого характеру. Система «рада-керівник» охоплює приблизно 150 міст Канади (як правило, невеликих і середніх).

Окремо від вище перелічених систем займає так звана «комісійна» форма управління. Як правило, її застосовують невеликі міста. При цій системі населення обирає «рада комісіонерів»

в кількості трьох — семи чоловік. На відміну від системи «рада-керівник» їй не властивий поділ влади.

Рада комісіонерів одночасно є і представницьким, і виконавчим органом. Кожен з комісіонерів, очолюючи який-небудь муніципальний департамент, відповідає за конкретну сферу діяльності. Потенційні переваги цієї системи полягає в тому, що одні і ті ж особи займаються як визначенням загальноміської політики, так і її реалізацією, в концентрації засобів і єдності підходів. Разом з достоїнствами є і недоліки, які виявилися дуже скоро. До останніх відносяться безконтрольність і кругова порука, відсутність необхідної кваліфікації (особливо в адміністративній сфері), відомча (комісіонери відстоюють інтереси виключно своїх відомств).

Контрольне управління включає мера як голови і декількох контролерів, що обираються населенням всього міста і що одночасно є повноправними членами муніципальної ради. Інші члени ради зазвичай обираються від адміністративних районів міста. Відповідно до положень закону контрольному управлінню ввіряються виконавчі повноваження, у тому числі підготовка щорічного кошторису витрат, доповнення контрактів, призначення і звільнення муніципальних посадових осіб і службовців.

Порядок взаємин органів самоврядування з державними органами. Кількість систем самоврядування, наявність свого власного об'єму повноважень і законодавства вимагають певної уніфікації і координуючих зусиль держави. Абсолютизація автономії місцевого самоврядування здатна замість єдиної держави з певною політикою дати безліч міст-князівств. Для запобігання подібній автономії законодавством встановлений певний механізм стосунків органів місцевого самоврядування з державними органами.

Багаточисельні дослідження показують, що місцеве самоврядування є частина досить складного механізму. Як наголошувалося вище, муніципальні органи володіють певною автономією відносно виборності місцевих представницьких органів і деяких посадових осіб, наявність муніципальної власності і власної компетенції і т.д. В той же час вони зрештою функціонують під контролем центральних властей провінцій і в значній мірі інтегровані

в державний механізм, виконуючи багато функцій державного значення.

Розвиток соціальної сфери, бажання наблизити її до населення конкретної місцевості змусили муніципальні органи до активізації своєї діяльності. Як і провінції, декілька раніше, муніципалітети в перебігу багатьох років переймали додаткові обов'язки і розширювали ті, що вже належали їм, такі як підтримка доріг, прибирання снігу і сміття, освітлення вулиць, допомога що має потребу, охорона здоров'я і ін. В результаті сталася певна децентралізація управління. Проте ця децентралізація не додала абсолютної самостійності місцевому самоврядуванню. Швидше навпаки, органи місцевого самоврядування попали під подвійний контроль провінційних властей: делегуючи муніципалітетам деякі свої повноваження (наприклад, управління поліцією), провінційний уряд зберігав за собою контроль над цими видами діяльності і дістав можливість створювати свої регіональні органи.

В цілому ж децентралізація здатна, як бачимо, без прямого адміністративного втручання досягти певної координації і забезпечити відносну єдність при значній різноманітності і форм вирішення конкретних проблем.

Проте як централізація інколи створює можливості для всякого роду зловживань і дублювання повноважень, так і прямі накази і адміністрування не завжди можуть бути терпимі. Будучи як би частинами одного цілого — власті, централізація і децентралізація на певних етапах можуть періодично домінувати одна над іншою. Баланс між ними визначається безліччю чинників економічної політичної ситуації як в країні в цілому, так і в певному регіоні, перемогою на провінційних і муніципальних виборах тих або інших партій і т.д.

Мабуть, самим універсальним і масштабним засобом, що забезпечує єдність управління, є законодавство. Міністерства по муніципальних справах, деякі інші відомства мають право видавати циркуляри і різного роду інструкції, що дають тлумачення вмісту або окремих положень того або іншого закону, регулюючого діяльність муніципалітетів, роз'яснюють певні аспекти урядової політики, а також стандарти, які встановлені для відповідних місцевих служб, форми звітності і т.д.

Судовий контроль також досить активний застосовується в Канаді і служить певною гарантією реалізації розпоряджень, що містяться в законах і урядових постановах. Крім того володіючи правом конституційного нагляду, канадські провінційні суди мають можливість одночасно упорядковувати законодавство, усуваючи протиріччя між положеннями різних законів, законів і відомчих актів, вирішувати спори про компетенцію, а також істотно впливати на обов'язки органів місцевого самоврядування. Вони зазвичай виносять судовий наказ посадовій особі органу місцевого самоврядування про виконання вимози позивача, судової заборони рішення або незаконної дії місцевого органу.

Єдальною ж ниткою як і раніше залишається фінансовий контроль. У багатьох відношеннях це засіб контролю виявляється сильнішим за законодавчий і адміністративний контроль. Як вже наголошувалося, Конституція не наділяє федеральний уряд видавати акти, регулюючі місцеве управління, і провінційні уряди ревно стежать за цим. Зате власна активність провінцій, органів місцевого самоврядування привела до значного зростання дефіциту їх бюджетів. Покрити різницю вони можуть, звернувшись за допомогою до федерального уряду. Зрештою федеральний уряд використовує субсидії для фінансового контролю над місцевими органами влади. Причому, якщо в законодавчій сфері існують з тією або іншою мірою самостійності десять законодавчих систем провінцій, те вживання фінансового контролю федеральним урядом здатне «уніфікувати» автономні законодавчі системи. Правда, сильно перебільшувати роль федерального контролю не слід, оскільки зі всієї суми субсидій, що поступають на покриття значного дефіциту місцевих бюджетів (48% всій прибутковій частині), близько половини доводиться на субсидії від провінцій.

Субсидії, що виділяються, бувають двох видів: загального і спеціального призначення. Перші називаються дотаціями. Вони призначаються в основному для покриття дефіцитів місцевих бюджетів. Другі називаються субвенціями і носять цільовий характер, тобто прямують в основному на покриття витрат, схвалених центральним урядом. Вони орієнтовані головним чином на ті цілі ради, яких надаються, і у зв'язку з цим є одним із засобів державного управління. Лише порядка 10% загальної суми отри-

муваних субсидій можуть використовуватися муніципалітетами на свій розсуд.

В цілому, можна констатувати, що в Канаді створений досить гнучкий і надійний механізм, що забезпечує координацію зусиль всіх рівнів влади, дозволяє у разі потреби враховувати різні місцеві особливості і умови.

ЛІТЕРАТУРА ДО РОЗДІЛУ II

1. Автономов А.С. Конституційне (державне) право закордонних країн: учеб. — М.: Проспект, 2005.

2. Адміністративний кодекс Франції (Закони про місцеве самоврядування). Переклад ПСП, 1995.

3. Адре Ж. Огляд місцевого самоврядування у Франції. Переклад ПСП, 1994.

4. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного права. — Київ, 2005.

5. А как у них? В США нанимают менеджеров для управления городом, а в Израиле организуют киббуцы [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.allcrimea.net/news/2008/10/3/1223027100>.

6. Акопов П. Евгений Примаков задумал ремонт Федерации // Независимая Газета. — 20.01.1999.

7. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Част. 1. Суть и основные институты административного права. Подручник. — М.: ТЕИС, 1994. — 280 с.

8. Аналитичен доклад. Изграждане на механизми за координиране дейността на териториалните звена на централната изпълнителна власт с общините [Електронний ресурс]. — // http://partnershipbg.com/files/Mehanizmi_.

9. Анисимцев Н.В. Правовое регулирование деятельности исполнительной власти Японии // Фридрихский мир. — 2005. — № 2. — С. 83-98.

10. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М.: МГУ, 1996. — 350 с.
11. Баранова К.К. Бюджетний федералізм і місцева самоврядність в Німеччині. М.: Вид-во «Справа і Сервіс», 2000.
12. Белгородська обласна дума [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Белгородская_область.
13. Бліщук К., Хорташко Н. Досвід Великобританії у забезпеченні прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні // Ефективність державного управління: збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ / За заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2003. — Випуск 4. — С. 202–206.
14. Бутко І. Децентралізація по-французьки: Місьцеве самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 1/2. — С. 81–91.
15. Брюггеман Г., Вайдингер М., Израильский кибуц — модель альтернативного соціалізму? // Альманах «Восток». — 2004. — №12 (24). — С. 61–70.
16. Василенко І. Адміністративно-державне управління: досвід Франції // Проблеми теорії і практики управління. — 1997. — № 1. — С. 75 — 79.
17. Вісник Кіровської обласної Думи і адміністрації області. Закон Кіровської області «Про вибори органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Кіровській області» від 2 лютого 1996 року за № 8-30.
18. В Израиле прошли выборы в местные органы власти. 29/10/2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.russian.ru/politics/20031029/456764.html>.
19. Ворона П.В. Порівняльний аналіз законодавчого закріплення гарантій розвитку місцевого самоврядування України та Російської Федерації // Університетські наукові записки. — Х.: Вид-во Хмельницького університету економіки і права. — 2008. — № 4. — 481с.
20. Вторая волна польских реформ. / Под ред.. Л. Колярска-Бобинской. — Варшава: OFICYNA-NAUKOWA, 1999. — 214 с.
21. Гаврілов В. Чи є майбутнє у Російського федералізму // НГ — Регіони. — № 3 , лютий 1999г.
22. Газета «Коммерсантъ»_ № 91 (3908) от 29.05.2008.

23. Ганущак Ю. Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні // Аспекти самоврядування. — 1999. — Число 2 (4). — С. 17 — 21.

24. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux.

25. Гріценко Є. В. Місцева самоврядність в системі публічного управління федеральної держави. Значення досвіду ФРН для Росії. Іркутськ: Вид-во ІГЕА, 2001.

26. Государство Израиль. Институт востоковедения РАН, 2005. — 560 с.

27. Грубінко А. Деволюція в системі конституційних реформ британських лейбористів (1997—2007 рр.): державно-правове значення [Електронний ресурс]. — Режим доступу // www.lex-line.com.ua/?go=full_article.

28. Девемі Ж.-Ф. Місьцеве управління у Франції // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 2. Ч. II: Регіональний розвиток і місьцеве самоврядування. Соціальна політика та управління охороною здоров'я / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К., 2000. — С. 77 — 82.

29. Дмитрієв Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодавчі органи Росії від Новгородського віча до Федеральних Зборів. — М.: Манускрипт, 1994.- 103 с.

30. Доленко Д.В. Територіальний устрій суспільства: соціально-політичний аналіз. — Саранськ: НДІ регіонології, 1993. — 100 с.

31. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты.—М.: Спарт, 2001. — 251 с.

32. Евдокимов В., Старцев Я. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты.— М., 2001. — 440 с.

33. Закон Белгородської області від 31 грудня 2003 р. №108 «Статут Белгородської області». Режим доступу: http://duma.bel.ru/ust_obl.php.

34. Закон Краснодарського краю «Про вибори депутатів представницького органу місцевого самоврядування і голів муніципальних утворень у Краснодарському краї» №108-КЗ від 9 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.krasncons.ru>.

35. Закон Ленінградської області «Про вибори органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Ленінградській області» №13-03 від 26 березня 1996 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://emsu.ru/ml/default.asp>.

36. Закон Московської області «Про вибори депутатів Рад депутатів, голів муніципальних утворень та інших посадових осіб місцевого самоврядування у Московській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mosreg.ru/gov_docs_database.

37. Закон РФ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 28 серпня 1995 року та друга редакція – №131-ФЗ від 16 вересня 2003 року №154-ФЗ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rulav.ru>.

38. Закон РФ «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» від 6 липня 1991 року №1550-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

39. Закон РФ «Про основи муніципальної служби в Російській Федерації» від 8 січня 1998 року №8-ФЗ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovetnik.ru>.

40. Закон РФ «Про утвердження основних положень державної політики в області розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 15 жовтня 1999 року № 1370. – Режим доступу: <http://zakon.kuban.ru>.

41. Закон РФ «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 25 вересня 1997 року №126-ФЗ.- Режим доступу: <http://www.adm.yar.ru>.

42. Закон України «Про місто-герой Севастополь» від 23 лютого 2006 року №3491- IV. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.

43. Закон України «Про столицю України – місто – герой Київ» від 15 січня 1999 року №401-XIV.- Режим доступу: <http://kmv.rada.gov.ua>.

44. Закон Ярославської області «Про вибори в органи державної влади Ярославської області і органи місцевого самоврядування, муніципальних утворень Ярославської області» від 22.05.97 №10-з. Режим доступу: <http://emsu.ru/ml/default.asp>.

45. Закон за местното самоуправление и местната администрация// <http://www.bcnl.org/doc.php?DID=14>.

46. Законодавство для місцевого самоврядування: перспектива змін. Збірник законопроектів. / За ред. А.Ткачука. — К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. — 172 с.

47. Зарубіжний досвід. Моделі місцевого самоврядування. — Режим доступу: <http://en.admmegion.ru/news/1794>.

48. Зудов Н. Вибори місцевих органів влади Великобританії [Електронний ресурс] — Режим доступу // www.dumaer-tmb.ru/folder_docum74/analit_170309_2.doc.

49. Капитонова Н.К. Великобритания в конце XX — начале XXI века: от консерваторов к лейбористам: Учебное пособие / Н. К. Капитонова. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2003. — 128 с.

50. Ковриженко Д. Зміни до виборчого законодавства: зміст та необхідність. Лабораторія законодавчих ініціатив. Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua/index.php?action>.

51. Козлов Е.І., Кутафін О.Е. Конституційне право Російської Федерації: Підручник. — М.: Юрист, 1995. — 480с.

52. Коментар до Конституції Російської Федерації — М.: Вид-во БЕК, 1994. — 458с.

53. Конотопцев О. Використання досвіду територіальної організаційної влади Французької республіки при проведенні адміністративної реформи в Україні // Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад: Матеріали регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 7 — 10 липня 1998 р. / Відп. за вип. Ю.В. Наврузов. — Дніпропетровськ, 1998. — С. 90 — 95.

54. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / В.О. Ріяка (керівник авт. кол.), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін. / За заг. ред. В.О. Ріяки. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.

55. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Отв. ред. Страшун Б.: в 4-х т. — Т. 3. — М. — 1997. — с. 45.

56. Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 року зі змінами що викладені у Федеральних Конституційних законах від 25.03.2004 N 1-ФКЗ, от 14.10.2005 N 6-ФКЗ та Указах Президента РФ від 09.01.1996 N 20, від 10.02.1996 N 173, от 09.06.2001 N 679, от 25.07.2003 N 841.- Режим доступу: <http://www.constitution.ru>.

57. Конституція Російської Федерації — М.: Юридична література, 1993. — 58с.

58. Конституцияна Републик България // <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=bg>.

59. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 25.04.2006 р. К.: Велес, 2006. -48 с.

60. Конституція Франції. Конституції буржуазних країн. М., 1979.

61. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг.). Идеи и люди // <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.

62. Лапін В.А., Сволто М.Е. і ін. Місцева самоврядність як форма самоорганізації суспільства. М.: Флінта. Наука, 2002.

63. Лахижа М. Європеїзація публічної адміністрації: приклад Польщі // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління, 2008, №1, С. 85-89.

64. Лахижа М. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. Випуск 2/2008. Право-Економіка-Управління. — С. 256 — 260.

65. Ле Руа Ладюри Э. История регионов Франции. — М.: РОССПЭН, 2005. — С. 432.

66. Либаракина М.И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика: анализ, хроника, прогноз. — М., 2003-2004. — № 3-4. — С. 225-237.

67. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: навч. посіб. — Харків: Торнадо, 2001. — 352 с.

68. Лопатка А. Реформа територіального ділення Польщі. Журнал Російського права, 1999 №12.

69. Майгер Б. Місьцеве самоврядування Польщі та Україні: Вибрані юридичні проблеми, правовий стан на 1 жовтня 1999 р. — Варшава: IDEE, 1999. — С. 25.

70. Местно самоуправление и местная администрация : Сб. законы . — София : Солотон, 2008. — 108 с.

71. Мельник А., Монастирський Г., Дудкіна О. Муніципальний менеджмент: Навч.посіб. / за ред. А. Мельник. — К.: Знання, 2006. — 420 с.

72. Местное самоуправление — предпославки и тенденции. — София: 2008//<http://www.mrrb.government.bg/download.php?id=dmlhbGl8MTg1M>.

73. Мизроцки И., Алфи Э., Нахир Х. Демократия в Израиле. Учебное пособие. Ч.2. Иерусалим. «БИБЛИОТЕКА — АЛИЯ», 1996.-144с.

74. Министерство на държавната администрация и административната реформа // <http://www.mdaar.government.bg>.

75. Міронова Н.І. Інститут місцевої самоврядності в Польщі. Федералізм, регіональне управління і місцева самоврядність: Проблем.- темат. сб. — М., 2000.

76. Момент Ю. Соціально- економічна діяльність органів місцевого самоврядування у Великобританії // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — Вип. 2. — в 4 ч. — Ч. II. — С. 155—161.

77. Надточій А. Огляд місії місцевих бюджетів у Великобританії // Теорія та практика державного управління. — 2004. — Вип. 5. — Державне управління та шляхи удосконалення політичної системи. — Вид-во ХарПІ НАДУ: «Магістр», 2004. — с. 128—129.

78. Национально сдружение на общини те в Република България // <http://www.namrb.org/>.

79. Националната Асоциация на Общинските Служители в България (НАОСБ) // <http://www.namcb.org/>.

80. Начинается реформа власти в Израиле. — Режим доступу: NEWS.IsraelInfo.ru — Израильские новости.

81. Нижник Н., Ігнатенко О., Тимків В., Кошманюк П. Моніторинг територіального розвитку: досвід Великобританії // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 3. — С. 356—361.

82. Нижник Н., Ігнатенко О., Тимків В., Кошманюк П. Місцеве управління Великобританії: сучасні здобутки // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 2. — С. 263—268.

83. Новоженова И.С. Культура местной власти во Франции / И.С.Новоженова. — М.: ИНИОН РАН, 1994. — 47 с.

84. Осавелюк А.М. Канада: місцеве управління і самоврядність. М., РАН, 1995.

85. Павлов П. Изграждане на административен капацитет на общинската администрация // <http://www.namcb.org/LectPavlov.pdf>.

86. Перемин В.Н. Политическая система современного японского общества. М., 1992.

87. Полуян Л.Я., Парамонов А.Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне / «ПРАВО И ПОЛИТИКА» №10, 2000.

88. Постової Н.В. Місцеве самоврядування: історія, теорія, практика. — М.: Видавничий центр «Федоров», 1995.- 189 с.

89. Правосудов С. Чи потрібні вибори губернаторів // «Незалежна газета» 24.04.99г.

90. Правовые системы мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. — М., Норма, 2001. С.816 — 826.

91. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М.Пухтинського. — К.: Атіка, 2008.- 600с.

92. Проект «Принципите на добро управление: гражданите и местните власти — сближаване на позициите»// http://www.flgr.bg/filesystem/6473./pokana_2009+doc.

93. Пронкин С., Петрунина О. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пос. — М.: Аспект Пресс, 2001. — 416 с.

94. Райчева Р. Прозрачност в дейността на общинския съвет//Национални консултации на тема: Публична етика на местно ниво София, 4-5 декември 2003 г. Добри практики в България подготвени от екип на Фондацията за реформа в местното самоуправление под редакцията на Гинка Капитанова — изпълнителен директор на ФРМС .Способ доступа: <http://www.logincee.org/file/6434/library>.

95. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації республіки Польща.-Варшава, березень 1992 р.- Вип.1.-К.: 1992.-18 с.

96. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. — К.: Полігр. центр «Геопринт», 2005. — 238 с. (14-150).

97. Российская Федерация. Закон Белгородской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления (в ред. закона Белгородской области от 03.07.2000 N 107)». Режим доступу: http://duma.bel.ru/st_dep.php.

98. Савченко Б.Г., Білосорочка С.І. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. — Вип. 3 (30). — С.410-417.

99. Серебреніков В.П. Местное управление и самоуправление Франции / В.П.Серебренников. — Минск: Вышэйш. шк., 1981. — 168 с.

100. Симановська Л.М., Шабаєва В.І. муніципальне управління а ФРН РАН. Проблемно-тематична збірка «Федералізм, регіональне управління і місцева самоврядність». 2000 №2.

101. Солових В.П. Структурно-функціональні механізми влади: досвід Франції. Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2000. — Вип. 2 (7). — С.37-45.

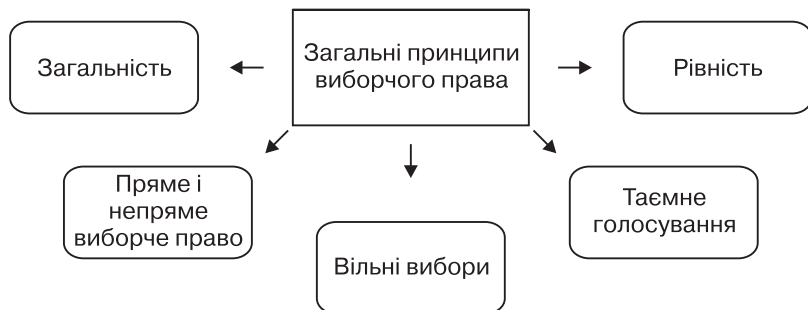
102. Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присъединяване към интегриране. 2003-2006. Приета с Решение № 671 Министерския съвет от 24.09.2003 г.//<http://www.eufunds.bg/docs/Actualized%20Strategy%20for%20modernization.pdf>.

103. Старцев Я.Ю Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. — Курс лекций. — Режим доступу. —<http://humanities.edu.ru/db/msg/49349>.

104. Тимків В. Роль місцевого самоврядування у становленні українського громадянського суспільства в контексті досвіду Великобританії // Актуальні теоретико-методологічні та в організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 2004р.: у 2 т./ за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Т.2. — с. 161–162.

105. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1 – 2. — С. 84 – 89.

106. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. К.: Заповіт. 1997. — 186 с.



Мал. 3.1.1. Принципи виборчого права

107. Указ Президента России № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» від 13 травня 2000 р. Режим доступу: <http://document.kremlin.ru/index.asp>.

108. У Росії пройшли місцеві вибори. Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-303440.html>.

109. Фондацията «Реформа в местното самоуправление» // <http://www.flgr.bg/>.

110. Фонд за органите на местно самоуправление в България // <http://www.flag-bg.com/?id=14>.

111. Фрицький О.Ф. Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні / О.Ф.Фрицький // Вісн. Акад. прав. наук України. — Х., 1995. — № 3. — С.73—81.

112. Харлоф Е. Місцеві органи влади в Європі. М.: Фінанси і статистика, 1992.

113. Цунэо Инако. Современное право Японии. М., 1981.

114. Четыре реформы. От концепции до реализации. Под ред. Л.Колярско-Бобинской — Варшава.: OFICYNA-NAUKOWA.- 2000. — 396 с.

115. Шаповал В. Выборы как форма непосредственной демократии (питання теорії) // Выборы та демократія №1/2004. Опубліковано: 10.12.04. Режим доступу: LawSchool.lviv.ua.

116. Ярошук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / О.В.Ярошук. — Тернопіль: Екон. думка, 1999. — 62 с.

117. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. — Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze. LexisNexis.-2006.-314 S.

118. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law.-Warszawa.-Liber.-2006. — 122 S.

119. Itrich-Drabarek J. Samorządowa służba cywilna w Polsce — fakty i mity //http://usc.gov.pl/usc/redir.jsp?place=galleryStats&id=1880.

120. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. || http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm).

121. Opinion № 300/2004 of European Commission for Democracy through Law on the Law for the election of local public administration authorities in Romania, adopted by the Council for Democratic Elections. — Strasbourg, 4 janvier 2004. — 12 p; The new electoral legislation 2004: Discriminatory and undemocratic provisions that may raise difficulties in upcoming parliamentary elections: Analysis of IPP. — Bucharest: Institut pentru politici publice Bucuresti, 2004. — 10 p., Pettersen E. Republic of Croatia: Local government elections 2001: Working paper 2001:19. — Oslo: The Norwegian Institute of Human Rights, 2001. — 24 p.

122. Starostwo Leżajsk //http://www.starostwo.lezajsk.pl/pl/wladze-powiatu/zarzad-powiatu/.

123. Samorząd Województwa Mazowieckiego//http://www.mazovia.pl/.

124. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.- Warszawa: 2000.

РОЗДІЛ III. ЗАГАЛЬНІ РИСИ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

3.1. МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЯК ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Право вибору — один із основоположних каменів демократії, невід’ємна її властивість та водночас — чи не найважливіший інститут конституційного права. Вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є тим політичним актом, від результатів якого значною мірою залежить подальший розвиток суспільства. Можна також з упевненістю стверджувати, що місцеве самоврядування успішно розвиватиметься лише тоді, коли в ході виборів до його органів будуть обиратися найкомпетентніші, найдостойніші громадяни.

В Україні проблеми місцевих виборів, актуальні питання безпосередньої демократії, народовладдя, зокрема, різні аспекти правового регулювання виборів, досвід реалізації виборчого законодавства досліджувалися Бабкіним В. Д., Баймуратовим М. О., Батановим О. В., Бурчаком Ф. Г., Бутком І. П., Давидовим Р. К., Кампо В. М., Козюброю М. І., Копейчиковим В. В., Корнієнком М. І., Кривенко Л. Т., Малишком М. І., Мартиненком П. Ф., Мелашенком В. Ф., Мироненком А. Н., Мурашиним Г. О., Нижник Н. Р., Орзіхом М. П., Погорілком В. Ф., Селівановим А. О., Ставнічук М. І., Тацієм В. Я., Фрицьким О. Ф., Чалим П. Ф., Шаповалом В. М., Юзьковим Л. П. та ін.

Місцеві вибори є однією з форм безпосередньої демократії, що забезпечує особисту участь громадян у формуванні виборних органів місцевого самоврядування й обранні виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Водночас місцеві вибори можна вважати ключовим механізмом представницької демократії, за якої громадяни не беруть безпосередньої участі в управлінні спільнотою і розв’язанні соціальних проблем, а доручають це своїм представникам, уповноважують їх репрезентувати свої інтереси.

Представницькі органи територіальної громади, зазвичай, формуються самою громадою з числа її членів та мають у концентрованому вигляді представляти різнопланові та різноцільові інтереси жителів конкретних населених пунктів з метою їх подальшого вирішення. Будучи формою прямої демократії та механізмом представницької демократії, місцеві вибори, зазвичай, не кваліфікують як вияв місцевої демократії, адже остання націлена на залучення громадян до формування політики як такої, а не складу представницького органу, що її виробляє. Формами ж місцевої демократії називають інші вияви безпосереднього волевиявлення — місцева ініціатива, місцевий референдум, відкликання посадової особи, радників (депутатів) [33; с.305], збори громадян за місцем їхнього проживання та громадські слухання [39; с.53]. Усі вони, на відміну від виборів, застосовуються вибірково і не всюди.

Місцеві вибори мають свої особливості залежно від певних критеріїв [51; с. 83-84] :

- за сутністю — це локальні (місцеві) вибори, що проводяться в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- за змістом — це вибори, у ході яких формується система органів місцевого самоврядування, до якої входять ради різних рівнів (базового, в окремих країнах — проміжного, інфранаціонального (регіонального) рівнів), на відміну від парламентських та президентських виборів, де формується цілісний орган державної влади, зокрема: під час парламентських виборів формується колегіальний орган — парламент, а під час президентських виборів утворюється одноособовий орган — глава держави.

У сучасному світі, де домінує представницька демократія з окремими виявами безпосередньої демократії, саме політичні вибори вважаються найбільш поширеним, доступним і прийнятним способом участі громадян у формуванні й періодичному оновленні інституцій влади будь-якого рівня. Основні принципи виборчого права, зокрема й місцевих виборів, втілені в міжнародно-правових документах. Найважливішим із них є Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року, яка проголосила у ст. 21, що «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відбиття в періодичних і не сфальсифі-

кованих виборах, які мають проводитися за загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування» [19; с. 7]. Найбільш повно критерії вільних демократичних виборів визначені у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятій у 1994 році на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу.

Нормативні акти щодо місцевих виборів та практика їх застосування є частиною виборчої системи в цілому. На думку відомої дослідниці Н. Мяловицької, у країнах Європи виборчі системи, попри всю їх несхожість та різноманітність, мають певні загальні характеристики. Однією з таких характеристик вона вважає основоположні демократичні принципи виборчого права, на яких будуються виборчі системи. Принагідно зауважимо, що принципи — це також і складова частина загальновизнаних міжнародних стандартів виборчого права.

Розглядаючи принципи виборчого права, прийнято дотримуватися такої класифікації [31; с.61].

1. Принцип загальності виборчого права, згідно з яким від участі у виборах усуваються лише особи, які не можуть здійснювати свої дії або керувати ними (діти та особи з розладами волевої сфери психіки).

Водночас, в ряді європейських країн діють певні цензи, тобто спеціальні умови, дотримання яких означає набуття відповідних виборчих прав.

В окремих країнах право обиратися та бути обраним в органи місцевого самоврядування належить не лише громадянам країни, але й іноземцям, якщо вони постійно проживають на території комуни не менше 3 років (Фінляндія). Вимога зв'язку кандидата з округом зумовлена передусім тим фактом, що депутат місцевої ради є представником своїх виборців та територіальної громади, тобто жителів відповідної територіальної одиниці, що в першу чергу передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно до цього — більш компетентного виконання своїх обов'язків.

У багатьох країнах існують розбіжності між віковим цензом для активного і пасивного виборчого права. Майже у всіх краї-

нах світу віковий ценз активного виборчого права становить 18 років, а віковий ценз пасивного виборчого права в окремих країнах вищий (наприклад, у Греції — 23 роки). Зокрема, на виборах до нижньої палати парламентів Білорусі, Ірландії, Польщі, Російської Федерації співвідношення вікових цензів для активного і пасивного виборчого права становить 18 і 21 рік, у Румунії — 18 і 23, у Бельгії та Італії — 18 і 25. На виборах до верхньої палати парламенту віковий ценз для пасивного виборчого права значно вищий. Так, у Білорусі та Польщі він становить 30 років, у Румунії — 35 років.

Проте, головні обмеження щодо участі в місцевих виборах пов'язані не з віком, а з приналежністю особи до території, у якій знаходиться місцевий орган влади. Згідно законодавства багатьох країн, і виборці, і кандидати мають протягом встановленого терміну проживати на території місцевого самоврядування або округу. Наприклад, для одержання активного виборчого права на парламентських виборах необхідно постійно проживати на території відповідного виборчого округу або адміністративно — територіальної одиниці у Бельгії та Франції — 6 місяців, у Фінляндії — 20. Проте в окремих випадках проживання кандидатів на території округу не обов'язкове, достатньою умовою для балотування є сплата місцевих податків за власність або бізнес на території муніципалітету (Франція).

Ценз громадянства передбачає участь у виборах лише тих осіб, які є громадянами даної держави протягом установленого законом часу.

В деяких країнах поряд із згаданими є також інші цензи — освітній, моральний тощо.

2. Принцип вільних виборів означає добровільну участь виборців у виборах, самостійність у вирішенні питання використання активного і пасивного виборчого права, свободу волевиявлення, що виключає втручання держави або інших політичних сил у процес виборів.

У деяких країнах запроваджено обов'язковий вотум — юридичний обов'язок виборців брати участь у голосуванні. У Австрії, наприклад, за ухилення від виконання обов'язку брати участь у виборах громадяни караються значним грошовим штрафом,

який накладається районним органом управління, а в разі його несплати — арештом на термін до двох тижнів.

Подекуди застосовується зниження порогу кількості учасників голосування, за яким вибори визнаються такими, що не відбулися. Рівень участі більшості виборців може становити від 50 % плюс один голос до понад 75% усіх виборців.

3. Принцип рівного виборчого права означає зафіксовану в законі рівність можливостей виборців впливати на результати виборів та однакові можливості бути обраними.

Рівним виборче право вважається за таких умов:

- кожен виборець має рівне число голосів. Здебільшого, це один голос. Але в світі існує практика застосування кількох голосів. Наприклад, на виборах до Бундестагу Німеччини громадяни віддають один голос за партійний список, а другий — за конкретного кандидата;

- виборці не поділені на групи (стани, категорії тощо) з неоднаковим, часто наперед фіксованим представництвом;

- депутат обирається від рівного числа жителів або від рівного числа виборців;

- законом передбачені однакові вимоги щодо порядку висунення кандидатів та їх реєстрації, проведення передвиборчої агітації, визначення результатів.

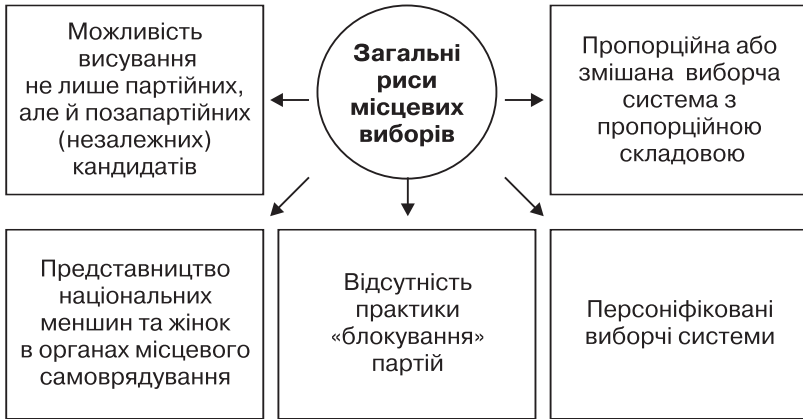
4. Пряме і непряме виборче право. Перше передбачає право громадян безпосередньо обирати своїх представників до органів державної влади та місцевого самоврядування. Прямі вибори застосовуються, до прикладу, при обранні парламентів (Італія, Польща), президентів (Австрія, Болгарія), в законодавчі органи суб'єктів Федерації та автономних утворень у союзних державах.

Непрямі вибори поділяються на опосередковані та багатоступеневі.

5. Принцип таємного голосування означає, що голосування відбувається без зовнішнього спостереження і контролю. Порушення таємниці голосування карається законом.

Окрім згаданих спільних принципів, українські дослідники виділяють ще й такі загальні риси місцевих виборів у більшості країн Європи (див.мал. 3.1.2.).

1. Можливість висунення не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів. Можливість участі незалежних



Мал. 3.1.2. Загальні риси місцевих виборів у країнах Європи

кандидатів у виборах забезпечується через самовисування, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але і у постсоціалістичних державах. У більшості випадків, щоправда, лише при формуванні представницьких органів самоврядування на базовому рівні. Однак у деяких країнах (наприклад, в Польщі, Словаччині, Естонії) — на всіх виборах до органів місцевого самоврядування.

2. Застосування пропорційної або змішаної виборчої системи з пропорційною складовою. Навіть у країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Велика Британія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, а формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій.

3. Відсутність практики «блокування» партій. Іншими словами, партії висувають на виборах кандидатів самостійно, а не у складі блоків.

4. Забезпечення представництва національних меншин та жінок в органах місцевого самоврядування. На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок

у списках з розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар'єри.

5. Виборчі системи є переважно персоніфікованими (голосування за «напівзакриті» та «відкриті» списки). Голосування за закриті списки передбачено лише в окремих країнах (Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія, деякі землі Австрії). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120-150 мандатів, як це має місце в Україні [31, с. 62-64].

Значення місцевих виборів проявляється через їхні функції, які виступають основними напрямками впливу на суспільні відносини з метою вирішення завдань найбільш ефективної, дієздатної організації та функціонування системи місцевого самоврядування тієї чи іншої країни.

Систему функцій місцевих виборів у демократичних країнах можна звести до наступних положень (див. табл. 3.1.1.).

Таблиця 3.1.1. Функції місцевих виборів у європейських країнах

| |
|--|
| забезпечують легітимність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування |
| є методом формування відповідальної перед населенням публічної влади |
| забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, альтернативних точок зору щодо вирішення проблем місцевого значення |
| є способом формування та вираження суспільної думки на місцях |
| є основним ефективним засобом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб |
| відіграють роль ефективного стимулу розвитку політичних партій |
| виконують виховну роль формування соціально-політичної активності і свідомості громадян, поваги їх до інституту місцевого самоврядування |
| стимулюють розвиток соціально-політичної активності громадян, сприяють виявленню їх нагальних інтересів, створюють потенційні передумови для їх задоволення |
| являють собою одну з найбільш дійових форм контролю громадян за діяльністю місцевих органів та посадових осіб, підвищують їх відповідальність перед населенням |

*[43; с.46]

Муніципальні вибори в зарубіжних країнах проводяться, зазвичай, частіше ніж загальнонаціональні. Це дає населенню додаткову можливість скористатися своїми політичними правами і заявити про своє ставлення до тих чи інших проблем.

Певною мірою місцеві вибори можуть призвести до деякого «перевантаження» виборця, викликати апатію до частих виборів. Однак, саме місцеве самоврядування, відображаючи політичні, культурні, географічні, соціально-економічні та інші особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє закріпленню за ними неповторності та своєрідності і тим самим посилює відчуття належності людини до певного територіального колективу, певної спільноти, що сприяє її соціалізації, політичній мобілізації як окремих громадян, так і всього суспільства.

Місцеве самоврядування інтегрує в процесі управління локальні еліти у відносно цілісну загальнонаціональну еліту, вводить їх діяльність у конструктивне русло, залучає їх до реалізації узгодженого економічного, соціального, культурного, внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу.

Територіальні громади та політичні партії, електоральні функції яких у демократичному суспільстві є головними, пов'язані функціонально та організаційно на всіх стадіях місцевих виборів. Цей зв'язок відображається в законодавстві іноземних держав, яке повністю зорієнтовано на політичні партії, що розглядаються як невід'ємні складові цього процесу. Так, наприклад, у ст. 41 Політичної Конституції Мексиканських Сполучених Штатів зазначається, що політичні партії утворюють можливість для участі громадян у здійсненні публічної влади відповідно до програм, принципів та ідеалів шляхом загальних, вільних і прямих виборів при таємному голосуванні. У ст.41 Конституції Республіки Молдова закріплюється, що громадяни можуть вільно об'єднуватися у партії та інші громадсько-політичні організації, які сприяють виявленню та вираженню політичної волі громадян і беруть участь у виборах відповідно до закону.

Принагідно зауважимо, що і в Україні згідно з частиною другою ст. 36 Конституції України політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. На питанні про взаємодію політичних партій і

територіальних громад в організації та проведення місцевих виборів доволі ґрунтовно зупинився відомий український фахівець О. Батанов [4; с. 64] .

Участь у формуванні політичної волі громадян вимагає від політичних партій виконання функцій посередника між місцевими інтересами та регіональними і загальнонаціональними органами влади. Адже політичні партії, будучи громадськими об'єднаннями, націлені на боротьбу за владу, утримання, здійснення влади та максимальний вплив на процес її реалізації. Це дає змогу партіям стати основною ланкою, яка забезпечує зв'язок суспільства і держави.

До процесу формування політичної волі, який здійснюють партії, відноситься і постановка завдань та напрямів у місцевій політиці. Партії мають час від часу переглядати свою роботу, стежити за новими проблемами, щоб не випустити з-під контролю тих із них, які найбільше турбують жителів громади. Партії повинні турбуватися про місцеві інтереси, аби заслужити визнання виборців.

Проблеми і конфлікти, які виникають на місцевому рівні, політичні партії мають вирішувати відкрито, що досягається шляхом політизації та демократизації місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід свідчить, що політичний інтерес громадян виникає тоді, коли вони мають інформацію про офіційні та альтернативні проекти рішень і коли місцеві проблеми торкаються їх безпосередньо. Це призводить до того, що офіційні проекти рішень втрачають монопольний характер, а їх автори змушені піддавати підготовлені документи оптимізації, у тому числі й за рахунок розгляду альтернативних пропозицій.

Загалом, єдиної виборчої системи в Європі не існує, та й не може існувати, оскільки у кожному окремому випадку формування представницьких органів місцевого самоврядування здійснюється залежно від тих цілей, які ставлять перед розробниками домінуючі політичні сили. Серед таких цілей – забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, перемога «замовників» на наступних виборах, ефективне функціонування системи органів публічної влади під час правління тих чи інших політичних сил. І лише до другорядних цілей, які визначають різновиди виборчих систем, належать: забезпечення представниц-

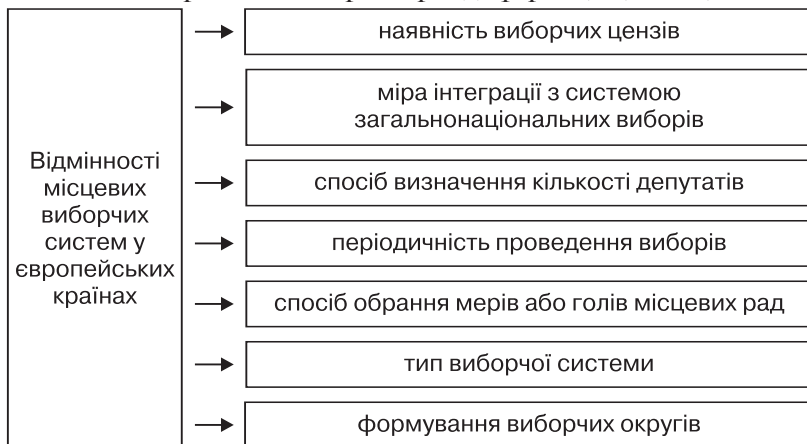
тва національних меншин в органах влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрового забезпечення місцевого самоврядування тощо.

Отже, місцеві вибори, як форма прямої демократії та ключовий механізм представницької демократії, є водночас передумовою і результатом того стану суспільства, який дозволяє йому називатись громадянським.

3.2. ЗАГАЛЬНІ РИСИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У КРАЇНАХ ЄС

Вибори є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства, адже саме шляхом виборів у ньому відбувається відтворення і легітимація владних інститутів усіх рівнів, у тому числі й інститутів місцевого самоврядування. Всесвітня Хартія місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування наголошують на виборності як єдиному способі формування місцевих рад.

Самі ж форми та способи організації та проведення місцевих виборів суттєво різняться в різних країнах (див. таб.3.2.1.)[40, с.61]. Навряд чи можна виокремити якісь моделі місцевих виборів на кшталт моделей місцевого самоврядування, проте цілком можливе виокремлення параметрів диференціації місцевих ви-



Мал. 3.2.1. Відмінності місцевих виборчих систем у європейських країнах

борчих систем. Таким чином, місцеві вибори відрізняються низкою особливостей (див. мал. 3.2.1.):

*Таблиця 3.2.1. Характеристика виборчих систем
для місцевих виборів ряду країн Європейського Союзу, за
даними Лабораторії законодавчих ініціатив*

| Органи самоврядування та їх склад | Виборчі системи |
|--|--|
| <p>Австрія Базовий рівень: муніципальні ради: 7-100 осіб (100 у Відні) Регіональний рівень: ландтаги (36-65 осіб)</p> | <p>Вибори проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за виборчі списки в одному (в невеликих муніципалітетах) або декількох (великі муніципалітети та ландтаги) багатомандатних округах. В одних землях голосування здійснюється за закриті списки, в інших – за напіввідкриті (виборець має один голос і може підтримати список у цілому або надати перевагу окремому кандидату у цьому списку). Кількість отриманих партією місць визначається шляхом ділення голосів, поданих за її список на квоту Т. Хера, нерозподілені місця розподіляються за методом д'Ондта. Місця між кандидатами у списку розподіляються залежно від того, яка система застосовувалася – або в черговості, визначеній партією, або з урахуванням преференцій виборців.</p> |
| <p>Бельгія Базовий рівень: муніципальні ради. Регіональний рівень: ради провінцій (7-55 осіб)</p> | <p>На місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за виборчі списки в одному (вибори до муніципальних рад, окружної ради Брюсселя) або декількох (ради провінцій, Парламент Фландрії, Регіональна Рада Валлонії) багатомандатних округах. Кожен виборець має один голос і може підтримати список або окремого кандидата у списку. Кількість отриманих партією місць визначається діленням поданих за неї голосів на квоту Т. Хера (на виборах до муніципальних рад застосовуються дільники Імперіалі), розподіл місць між кандидатами визначається з урахуванням преференцій виборців.</p> |

Продовження таблиці 3.2. 1

| | |
|---|---|
| <p>Данія</p> <p>Базовий рівень: муніципальні ради (9-31 особа)</p> <p>Проміжний рівень: Ради графств (міські ради Копенгагена та Фредеріксберга мають права муніципальної ради та ради графства)</p> <p>Регіональний рівень: Асамблеї Фарерських островів та Гренландії</p> | <p>Вибори до муніципальних рад та рад графств проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються, відповідно, з межами графства та комуни. Партії можуть висувати один з двох видів списків — або із вказівкою бажаного для партії порядку розміщення кандидатів, або список «рівноправних» кандидатів, якщо питання про те, хто стане депутатом від партії, не має для неї принципового значення. В обох випадках виборець може проголосувати або за список у цілому, або за окремого кандидата у списку. Місця між партіями розподіляються за методом д'Ондта.</p> |
| <p>Великобританія</p> <p>Базовий рівень: ради графств, округів, містечок.</p> <p>Проміжний рівень: ради графств — лише в Англії і лише там, де на базовому рівні створено окружні ради.</p> <p>Регіональний рівень: Муніципалітет Великого Лондона (25 осіб, Національні збори Уельсу 60 осіб), Північної Ірландії (108 осіб), Парламент Шотландії (129 осіб).</p> | <p>1) На базовому та проміжному рівнях застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості з голосуванням за кандидатів в одномандатних, або багатомандатних округах. У багатомандатному окрузі кількість наданих виборцю голосів дорівнює кількості мандатів, за кожного кандидата можна віддати лише один голос.</p> <p>2) На виборах до Зборів Північної Ірландії застосовується система єдиного голосу, що передається. Для визначення кандидатів переможців застосовується квота Друпа, округлена до цілого числа.</p> <p>3) На виборах до Національних зборів Уельсу, Асамблеї Великого Лондона та Парламенту Шотландії — змішана виборча система: виборець має 2 голоси, по одному для голосування в одномандатному та багатомандатному окрузі за виборчий список. В одномандатних округах застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості, в багатомандатному — пропорційна виборча система з голосуванням за списки, нерозподілені місця між партіями в багатомандатному окрузі розподіляються за методом д'Ондта.</p> |

Продовження таблиці 3.2. 1

| | |
|--|---|
| <p>Греція</p> <p>Базовий рівень: ради комун (7-11 осіб), Ради муніципалітетів (11-41 особа).</p> <p>Проміжний рівень: ради префектур (21-37 осіб)</p> | <p>1. На виборах у комунах з кількістю виборців до 5 тис. осіб застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості з елементами пропорційності — кандидати, список яких одержує відносну більшість голосів виборців, отримують 3/5 місць у раді, решта розподіляється між іншими учасниками виборів.</p> <p>2. Якщо кількість виборців у комунах більше 5 тис. осіб та у префектурах — застосовується мажоритарна виборча система абсолютної більшості з елементами пропорційності.</p> |
| <p>Німеччина</p> <p>Базовий рівень: Муніципальні ради міст та громад.</p> <p>Проміжний рівень: окружні збори.</p> <p>Регіональний рівень: ландтаги (51-231 особи)</p> | <p>1) На всіх місцевих і регіональних виборах, в землі Саар — пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки партій у кількох багатомандатних округах. Встановлено 5 % прохідний бар'єр.</p> <p>2) На виборах до муніципальних рад та окружних зборів застосовується пропорційна або змішана система з голосуванням за закриті партійні списки. В ряді земель існують прохідні бар'єри 3 — 5 %, у деяких інших землях — допускаються всі партії до розподілу мандатів.</p> <p>3) На виборах до Ландтагів Бремена, Гамбурга — пропорційна виборча система голосування за закриті партійні списки. 5 % прохідний бар'єр. Розподіл мандатів на виборах до ландтагу Гамбурга здійснюється за квотою Бера — Німейєра, до ландтагу Бремена за методом Сен — Лабу.</p> <p>4) На муніципальних та окружних виборах у Північному Рейні — Вестфалії, Шлезвізі — Гольштейні, на виборах до ландтагів Баварії, Баден-Вюртенберга, Берліна, Бранденбурга, Гессена, Нижньої Саксонії, Мекленбурга — Західної Померанії та ін. — змішана виборча система з голосуванням в одномандатних та багатомандатних округах за закриті партійні списки.</p> |

Продовження таблиці 3.2.1

| | |
|---|---|
| <p>Іспанія</p> <p>Базовий рівень: Муніципальні ради (5-25 осіб зі зростанням на одну особу на кожні 100 тис. виборців)</p> <p>Проміжний рівень: Ради провінцій (21 особа зі зростанням на одну особу на кожні 100 тис. виборців, у Країні Басків – 51 особа, на Канарських островах – 11-21 особа).</p> <p>Регіональний рівень: Законодавчі збори 17-ти автономних областей та двох автономних міст (25-135 осіб).</p> | <p>1) На виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100-250 осіб застосовується мажоритарна система відносної більшості. Кожен виборець має стільки ж голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків. Кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів, вважаються обраними.</p> <p>2) На виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250 осіб до рад провінцій та регіональних рад – пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки партій у єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету, провінції, автономної області. До участі в розподілі депутатських мандатів на окремих видах виборів допускаються партії, які подолали або 3 % бар'єр, або 5 % бар'єр. Розподіл мандатів здійснюється за методом д'Ондта.</p> |
| <p>Естонія</p> <p>Муніципальні ради міських та сільських муніципалітетів (7-31 особа)</p> | <p>На місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за кандидатів від партій та виборчих об'єднань у одному або декількох багатомандатних округах. Виборець має один голос і може проголосувати за одного кандидата у списку. Голос на підтримку кандидата вважається голосом на підтримку суб'єкта його висування. Виборча квота визначається шляхом ділення дійсних голосів виборців на кількість мандатів в окрузі. Мандати між кандидатами розподіляються в залежності від наданих їм виборцями преференцій</p> |
| <p>Ірландія</p> <p>Базовий рівень: містечкові ради, ради міських округів.</p> <p>Проміжний рівень: ради графств та ради міських округів.</p> | <p>На всіх виборах, які проводяться в Ірландії, застосовується система єдиного голосу, що передається. Для визначення кандидатів, які вважаються обраними, використовується квота Друпа.</p> |

Продовження таблиці 3.2. 1

| | |
|--|--|
| <p>Нідерланди</p> <p>Базовий рівень: Муніципальні ради (7-45 осіб)</p> <p>Регіональний рівень: збори провінцій (43-83 особи)</p> | <p>Вибори до всіх представницьких органів місцевого самоврядування проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного муніципалітету або провінції. Виборець має один голос, який може віддати на підтримку кандидата у списку. Голосування за список в цілому не допускається.</p> |
| <p>Польща</p> <p>Базовий рівень: ради гмін</p> <p>Проміжний рівень: Ради повітів, ради міст на правах повітів.</p> <p>Регіональний рівень: сеймики воєводств.</p> | <p>1) На виборах до рад гмін, де проживає менше 20 тис. осіб, застосовується мажоритарна система відносної більшості .</p> <p>2) На виборах до рад гмін з кількістю виборців понад 20 тис осіб, рад міст на правах повіту, рад повітів та сеймиків воєводств застосовується пропорційна система з преференційним голосуванням в багатомандатних виборчих округах.</p> |
| <p>Португалія</p> <p>Базовий рівень: комунальні зібрання (7-19 осіб)</p> <p>Проміжний рівень: муніципальні зібрання (4-16 осіб)</p> <p>Регіональний рівень: регіональні законодавчі збори Мадейри (61 особа) та Азорських островів (52 особи)</p> | <p>На виборах до комунальних та муніципальних зібрань застосовується пропорційна система голосування за закриті списки у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами комуни та муніципалітету. Мандати розподіляються за методом д'Ондта.</p> |

— ступенем інтеграції з системою загальнонаціональних виборів;

— наявністю виборчих цензів;

— періодичністю проведення виборів;

- способом визначення кількості депутатів;
- особливостями формуванням виборчих округів;
- типом виборчої системи;
- способом обрання мерів або голів місцевих рад.

Зупинимося більш детально на окремих особливостях місцевих виборів у різних країнах.

1. Ступінь інтеграції з системою загальнонаціональних виборів. Психологічно, технологічно та інституційно вибори центрального та місцевого рівнів є різними. Проте у багатьох країнах світу місцеві вибори зінтегровані з електоральною системою, прийнятою центральною владою. Часто правила для центральних і місцевих виборів однакові, а самі вибори відбуваються в один день. Перевага такої системи полягає в тому, що явка виборців скоріш буде більшою, бо вони зможуть проголосувати за своїх обранців за один раз. Недолік у тому, що місцеві вибори, як правило, залишаються в тіні загальнонаціональних, які традиційно викликають більший інтерес виборців.

У деяких країнах втілено механізм, який передбачає, що кожне місцеве самоврядування встановлює власні виборчі правила й механізми, тому можуть існувати значні розбіжності між населеними пунктами і навіть сусідніми муніципалітетами чи різними виборними органами спеціального призначення, що діють на одній території. Втім, більшість країн знаходяться десь посередині між двома крайнощами, поєднуючи елементи першої системи, в якій центральний уряд встановлює основні правила, та другої, де муніципалітет самостійно вирішує більшість питань організації виборів.

Зокрема, у Сполучених Штатах практика виборів значно відрізняється від штату до штату і навіть у межах одного штату. Деякі американці обирають членів місцевих рад тільки у дні, що спеціально визначені для місцевих виборів, інші голосують за президента і багатьох інших посадових осіб, у тому числі місцевих, кожні чотири роки в перший вівторок листопада. [50; с.52].

У багатьох європейських країнах місцеві вибори проводяться за рік або два до парламентських. Різні часові рамки проведення загальнодержавних і місцевих виборів з одного боку сприяють залученню до муніципальних органів влади яскравих особистостей, політичних лідерів, з іншого — дозволяють суспільству

більш-менш адекватно оцінити результати виборів, що відбулися раніше, і відповідним чином скоригувати свій наступний вибір.

2. Періодичність виборів — один з головних принципів виборчого права, що закріплений у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятій у 1994 році на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Періодичне формування владних структур, які б задовольняли інтереси та прагнення кожного члена суспільства, а також раціональне існування суспільства взагалі, — є основною функцією і метою політичних виборів. Принцип періодичності виборів забезпечується на місцевих виборах в усіх країнах світу та визначається терміном повноважень представницьких органів. Останній же варіюється від 2 до 6 років. Наприклад, мінімальний термін повноважень місцевих рад у Болівії, Мексиці, деяких штатах США (2 роки), Швеції, Естонії (3 роки), максимальний термін — в Бельгії і Франції (6 років). Переваги коротших термінів повноважень рад пов'язують з тим, що члени ради повинні надавати пильну і постійну увагу тому, що реально хочуть виборці, адже останні мають змогу здійснювати достатньо жорсткий контроль за діяльністю своїх представників, недолік — депутати місцевих рад за короткий термін повноважень можуть не встигнути познайомитися з особливостями та специфікою роботи в представницьких органах місцевого самоврядування. Переваги довших термінів повноважень рад пов'язують з одного боку з аргументами фінансової економії, адже вибори вимагають значних витрат з місцевого бюджету, з іншого — із більшою здатністю ухвалювати складні політично непопулярні рішення, які можуть бути суттєвими для довгострокового добробуту громадян. Також у радах з тривалим терміном повноважень розповсюджена практика виборів у декілька етапів, у результаті чого відбувається періодичне оновлення рад. Тобто, на виборах в окремому муніципалітеті за один раз обирається тільки частина членів ради. Аргумент на користь таких поетапних виборів полягає у тому, що вони сприяють спадкоємності і стабільності у складі ради, оскільки лише небагато посадовців можуть одночасно іти у відставку. Аргумент проти поетапних виборів у тому, що вони позбавляють незадоволений електорат можливості запровадити радикальні зміни в результаті одних виборів [53, с.57].

3. Спосіб визначення кількості депутатів. Число депутатів, що будуть представляти інтереси територіальної громади, як правило, визначається кількістю населення, що проживає у відповідному населеному пункті. Хоча відповідна залежність власлива для більшості країн, чисельність представницьких органів суттєво варіюється. Наприклад, місцеві ради у Сполучених Штатах, зазвичай, невеликі за своїм складом. Так, ради міст з населенням від 250 до 500 тис. осіб у середньому нараховують 10 осіб; від 500 тис. до 1 млн. жителів — 13 осіб, більше 1 млн. — 22 особи. В Японії, навпаки, склад місцевих рад багаточисленний. Залежно від кількості жителів відповідного територіального підрозділу, асамблеї префектур нараховують від 40 до 120 осіб, муніципальні асамблеї — від 12 до 100 осіб [54; с.71-74].

У спеціальній літературі наводяться безліч аргументів на користь як малочисельних, так і багаточисельних місцевих рад. Більшість північноамериканських дослідників наполягають, що менші ради — краще, ніж великі. Одні вважають, що муніципальна рада має бути подібна до ради директорів приватної корпорації; її члени повинні не втягуватися у політику, а тільки займатися визначенням того, що краще для інтересів міста в цілому [28]. Інші канадські автори вказують на те, що надто великі ради стикаються з кількома проблемами — час особистої зайнятості депутатів значно скорочується та/або навіть зникає, значна частина роботи передається комітетам, задіяність депутатів у багатьох питаннях обмежується, оцінка діяльності депутатів стає складнішою, якщо взагалі можливою, страждає мотивація, система менш відкрита для критики і можливих змін, і для адміністрації стає простіше контролювати раду за допомогою тактики «роз'єднуй і пануй» [56, с.139]. Таким чином, невеликі ради діють досить ефективно у випадку, коли вони складаються з досвідчених професіоналів-управлінців без особливих партійних уподобань. Коли ж у муніципальній політиці активно задіяні політичні партії, то ефективнішими стають відносно великі ради, адже партії можуть внести певну міру порядку і передбачуваності до колективної поведінки.

Оскільки у багатьох країнах роль партійного чинника зростає у муніципальній політиці, європейський досвід демонструє тенденцію до зростання чисельності представницьких ор-

ганів місцевого самоврядування, передусім у багатонаселених територіальних громадах. Остання також пояснюється прагненням найбільшою мірою відповідати принципу народовладдя та гарантувати колегіальність, об'єктивність та законність їх діяльності. У більшості європейських країн кількість депутатів, що представляють інтереси багатонаселених та невеликих територіальних громад, суттєво різняться. Наприклад, кількість депутатів у муніципальних радах Австрії коливається від 7 до 100 членів (Відень — 100), в Італії — від 12 до 80, Німеччині — від 5 до 80, Фінляндії — від 17 до 85, Франції — від 9 до 69 (але Париж представлений 163 радниками, Марсель — 101, Ліон — 73), Швеції — від 31 до 101 тощо. У деяких європейських країнах діють відносно невеликі муніципальні ради разом з чисельними радами регіонального або проміжного рівня. Зокрема, у Португалії чисельність радників комунальних та муніципальних зібрань коливається від 4 до 19, в той час як регіональні законодавчі збори Мадейри представлені 61 радником, Азорських островів — 52 радниками; в Іспанії муніципальні ради складаються з 5-25 членів (зі зростанням на 1 члена на кожні 100 000 виборців), а законодавчі збори 17 автономних областей та 2 автономних міст складаються з 25 -135 членів; у Нідерландах муніципальні ради складаються з 7-45 членів, а збори провінцій із 43-83 членів тощо [52].

4. Формування виборчих округів. Та чи інша виборча система повинна визначити: депутати місцевої ради мають обиратися одним адміністративним округом або кількома округами. Адміністративний округ є географічним підрозділом території місцевого самоврядування, з якого обирають одного чи більше членів керівного органу. У випадку, коли обирають одного члена керівного органу, йдеться про одномандатний виборчий округ; у випадку, коли обирають двох та більше членів місцевої ради — йдеться про багатомандатний виборчий округ.

Нарізка виборчих округів може збігатися, або не збігатися з адміністративно-територіальним поділом країни. У багатонаселених адміністративно-територіальних одиницях округи нарізуються спеціально для виборів. Перевага наявності адміністративних округів полягає в тому, що гарантується представництво від кожної частини території, що особливо актуально для місцевих

самоврядувань, які знаходяться в більш густонаселених районах із значною концентрацією в окремих частинах території однорідного за етнічним походженням населення. Недоліки — у тому, що представники адміністративних округів можуть бути більш зацікавлені у добробуті жителів свого округу, ніж усього населення загалом.

Вибір типу виборчого округу пов'язаний із типом виборчої системи. За умов мажоритарної системи виборів округи можуть бути одномандатними та багатомандатними, за умов пропорційної системи — лише багатомандатними.

5. Тип виборчої системи. Тип виборчої системи (мажоритарна, пропорціональна, змішана) — найбільш суттєвий параметр диференціації місцевих виборів. Застосування того чи іншого типу виборчої системи визначається багатьма чинниками: історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку, культурно-історичними традиціями тощо. У кожних конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин та жінок у органах влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо.

О. Батанов вважає, що на муніципальних виборах у сучасному світі найбільш розповсюдженою є система більшості, або мажоритарна система [4; с. 66].

Мажоритарна система відносної більшості полягає в тому, що чим більше кандидатів балотується на одне місце, тим менше голосів необхідно отримати для обрання. В законодавстві ряду країн, де застосовується ця система, не передбачається ні обов'язковості участі виборців у голосуванні, ні мінімальна частка їх участі, необхідна для визнання виборів недійсними.

Мажоритарна виборча система, в основу якої при визначенні результатів голосування покладено принцип більшості, забезпечує або перевагу крупних партій у процесі розподілу депутатських місць у представницьких органах, або взагалі нівелює партійний чинник у муніципальній політиці. Будучи націленою на визначення переможця та згуртованої більшості, що

здатна запроваджувати в життя політичні рішення, мажоритарна система зарекомендувала себе як така, що забезпечує відносну стабільність місцевих рад та органів, які вони утворюють, а як наслідок — ефективне функціонування системи місцевого самоврядування в цілому. Проте вона зовсім не забезпечує представництво національних меншин та інших не чисельних соціальних груп, оскільки велика кількість голосів виборців утрачається.

Але головним недоліком цього виду виборчої системи, в умовах нівелювання партійного чинника, вважається відсутність на основі представницького органу єдиної програми розвитку всієї території, тоді як кожний депутат прагне, передусім, до вирішення проблем виборців свого округу. Останнє, у свою чергу, є продовженням переваг мажоритарної системи, оскільки обрані в такий спосіб депутати найбільш наближені до своїх виборців, добре знають інтереси мешканців своїх виборчих округів, а виборці, у свою чергу знайомі зі своїми депутатами, їх особистими, організаторськими й політичними якостями.

Різновиди мажоритарної системи діють на місцевих виборах у США, Канаді, Новій Зеландії, Індії. Рідше мажоритарна система застосовується на місцевих виборах у європейських країнах. Зокрема, мажоритарна система відносної більшості застосовується для місцевих виборів у Словаччині, Великобританії (на виборах до рад базового і проміжного рівня), Іспанії (на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100 — 250) та Польщі (на виборах до рад гмін, де проживає менше 20000 жителів). Причому у Словаччині, Іспанії та Польщі голосування відбувається за відкриті списки кандидатів у багатомандатних округах, у Великобританії — в одномандатних або багатомандатних округах. Так, у Великобританії, якщо у виборчому окрузі висунутий один кандидат, він вважається обраним без голосування, враховуючи, що йому достатньо проголосувати самому за себе. Британці називають таку систему — «хто першим прийшов, того й обрано». Якщо кандидати отримали однакову кількість голосів, переможець визначається жеребкуванням, яке проводиться чиновником по виборах. Стосовно деяких місцевих виборів, мажоритарна система відносної більшості з метою забезпечення легітимності представницьких органів доповнюється вимогою подолання 3 % бар'єру.

Вибори органів місцевого самоврядування у Великобританії проводяться на основі закону про народне представництво 1983 р. та закону про місцеве управління 1972 р. Прямі вибори до муніципальних рад іноді поєднуються з багатоступеневими із застосуванням принципу посадового формування складу цих органів. Так, після обрання населенням ради графств, округів та парафій обирають своїх керівників — голів або мерів. Вони, незважаючи на двопартійну систему, прагнуть діяти політично неупереджено. Партійні конфлікти фактично не відбиваються на діяльності місцевих органів влади, особливо невеликих міст та другорядних графств.

Класичний приклад застосування мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків, демонструє досвід виборів до рад гмін, де проживає менше 20 000 жителів, у Польщі. Виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків, при цьому на підтримку кандидата може бути відданий лише один голос. Обраними вважаються кандидати, на підтримку яких подано найбільшу кількість голосів в окрузі. Якщо декілька кандидатів з одного списку отримали однакову кількість голосів, обраним вважається кандидат, який у списку розміщений під вищим номером. Якщо однакову кількість голосів отримали кандидати, включені до різних списків, обраним вважається кандидат, суб'єкт висування якого отримав в окрузі більше місць [56].

Приклад застосування мажоритарної системи абсолютної більшості на місцевих виборах демонструє досвід Франції. Тут на виборах до муніципальних рад у комунах з кількістю виборців до 3500 застосовується мажоритарна система абсолютної більшості з панашажем, голосуванням у єдиному багатомандатному окрузі в два тури. Якщо партія отримує на свою підтримку абсолютну більшість голосів і більше, ніж 1/4 виборців, включених до списку виборців, — вона отримує всі місця в раді комуни, в іншому випадку — проводиться повторне голосування, участь в якому беруть 2 списки, які отримали найбільше голосів. На виборах до рад департаментів діє мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах (якщо в першому турі жоден кандидат не отримав більшість голосів на свою під-

тримку, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку 10% від кількості зареєстрованих виборців) [52].

Пропорційна виборча система переводить голоси виборців на місця у виборному органі відповідно до принципу справедливості. При застосуванні цієї системи округи завжди є багатомандатними, а вибори — партійними. Останнє означає, що застосування відповідної системи на місцевих виборах передбачає провідну роль політичних партій у формуванні та реалізації муніципальної політики. Кожна партія висуває свій список кандидатів і виборець голосує або за список своєї партії у цілому, або має можливість визначити своє ставлення до кандидата чи кандидатів у списку. Хоча пропорційна система виборів зарекомендувала себе як суто партійна система, на місцевих виборах у більшості країн, де вона застосовується, передбачена можливість висування не лише партійних, але і позапартійних (незалежних) кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення.

Основним недоліком пропорційної виборчої системи, яка заснована на виборі списків політичних партій, їхніх виборчих блоків, вважається те, що вона послаблює особисті зв'язки і персональну відповідальність депутатів перед своїми виборцями. А головною перевагою — те, що вона найбільш пристосована для вирішення основного завдання представницького органу — вираження загальних інтересів виборців, розроблення цілісної й комплексної програми розвитку території та територіальної громади, яка функціонує на ній [39; с.87]. Вона забезпечує політичну відповідальність місцевих рад перед виборцями на основі формування і функціонування у них депутатської більшості та депутатської опозиції, забезпечує представництво національних та інших меншин у складі представницьких органів та сприяє зміцненню кадрових ресурсів партій.

У більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні виборчі системи. Найбільш поширеною в європейських країнах є пропорційна система з голосуванням за виборчі списки в одному або (та) декількох багатомандатних

округах. На місцевих виборах у Данії, Іспанії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Фінляндії голосування відбувається у єдиному багатомандатному окрузі; у Польщі, Швеції та деяких землях Німеччини — у багатьох округах; в Австрії, Бельгії, Естонії та решті земель Німеччини — в одному (в невеликих муніципалітетах) або декількох (великі муніципалітети, провінції, графства тощо) багатомандатних округах.

Пропорційна системи голосування за виборчі списки застосовується на місцевих виборах в європейських країнах у трьох модифікаціях:

— пропорційна система з жорсткими або закритими списками, коли виборець, голосуючи у цілому за список, не має можливості впливати на розподіл кандидатів у списку. Така система застосовується на виборах до органів влади деяких земель Австрії та Німеччини, рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, рад провінцій та регіональних рад в Іспанії, комунальних та муніципальних зібрань Португалії, усіх місцевих рад Румунії та Хорватії;

— пропорційна система з напівжорсткими або напівзакритими списками, коли виборець має один голос і може підтримати список в цілому або надати перевагу окремому кандидату в цьому списку. Така система застосовується на місцевих виборах в Бельгії, Данії, Естонії, Польщі, Фінляндії, Швеції. Досить оригінальним способом дана система модифікована в Латвії, де кожен виборець отримує один пакет бюлетенів, у кожному з яких міститься лише один список кандидатів з квадратами для позначення волевиявлення (тобто, виборець отримує стільки ж бюлетенів для голосування, скільки списків кандидатів висунуто на виборах) та порожній пакет. У порожній пакет виборець вкладає бюлетень зі списком одного суб'єкта висунування кандидатів, якого він підтримує. При цьому виборцю надається право відмітити знаком «+» того кандидата у списку, якого він підтримує найбільше, викреслити прізвище того кандидата, якого він не підтримує взагалі. Якщо виборець підтримує визначену суб'єктом висунування кандидатів черговість кандидатів у списку, він може не проставляти преференції у бюлетені.

— пропорційна система з відкритими списками, коли виборець має один голос, який може віддати на підтримку кан-

дидата у списку, а голосування за партійний список в цілому не допускається. Така система застосовується на виборах у муніципалітети з кількістю виборців понад 3000 у Люксембурзі та на місцевих виборах у Нідерландах.

Кількість отриманих партією місць за результатами голосування за виборчі списки визначається у різні способи (табл.):

Спосіб визначення кількості місць, отриманих партією на виборах у європейських країнах

Таблиця 3.2.2.

| Спосіб визначення кількості місць, отриманих партією на виборах | Країна |
|--|---|
| вирахування виборчої квоти, коли кількість голосів виборців у окрузі ділиться на кількість мандатів | Литва |
| квота Т. Хера | Австрія, Бельгія, Нідерланди, окремі землі Німеччини |
| квота Друпа | Данія, Люксембург, Румунія |
| метод д'Ондта | окремі землі Німеччини, Данія, Іспанія, Польща, Португалія, Фінляндія, Хорватія |
| - не розподілені місця після застосування квоти Т. Хера | Австрія та Нідерланди |
| - не розподілені місця після застосування квоти Друпа | Люксембург |
| модифікований метод д'Ондта (діленням на 1, 2 ^{0,9} , 3 ^{0,9} , 4 ^{0,9} і т.д.) | Естонія |
| метод Сен-Лагю (шляхом поділу кількості голосів за кожен список на непарні числа — 1,3,5,7,9 і т.д.) | Латвія, ландтаг Бремена (Німеччина), 9/10 місць рад графств Швеції |

— шляхом вирахування виборчої квоти, коли кількість голосів виборців у окрузі ділиться на кількість мандатів — Литва;

— на основі квоти Т. Хера — Австрія, Бельгія, Нідерланди, окремі землі Німеччини;

— на основі квоти Друпа — Данія, Люксембург, Румунія;

— методом д'Ондта — Австрія та Нідерланди (не розподілені місця після застосування квоти Т. Хера), Люксембург (не розподілені місця після застосування квоти Друпа), окремі землі Німеччини, Данія, Іспанія, Польща, Португалія, Фінляндія, Хорватія;

— модифікованим методом д'Ондта (діленням на 1, 2^{0,9}, 3^{0,9}, 4^{0,9} і т.д.) — Естонія;

— методом Сен-Лагю (шляхом поділу кількості голосів за кожен список на непарні числа — 1,3,5,7,9 і т.д.) — Латвія, ландтаг Бремена (Німеччина), 9/10 місць рад графств Швеції. Місця між кандидатами списку залежать від того, яка система голосування застосовувалась — або в черговості, визначеній партією, або з урахуванням преференцій виборців — пропорційно до кількості отриманих кожним з них голосів або до кількості голосів, отриманих списком в цілому, додаються голоси за відповідного кандидата та від цієї суми віднімається кількість голосів виборців, які проголосували проти нього (викреслили зі списку) (Латвія) (табл. 3.2.2.).

На місцевих виборах в Європі не є поширеною практика «блокування» партій. Іншими словами, партії висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків. Виняток з цього правила становлять лише окремі країни (зокрема, Естонія). Чимало країн встановлюють прохідний бар'єр для суб'єктів висування кандидатів, який вони мають подолати, щоб отримати депутатські мандати. На місцевих виборах в Естонії, Польщі, Румунії, Хорватії, рад муніципалітетів, рад провінцій на Канарських островах, Законодавчих Зборів Кастилії і Леону, Валенсії, Балеарських островів Іспанії, муніципальних рад та окружних зборів окремих земель Німеччини він становить 5%, Латвії — 4%, рад провінцій у Країні Басків, законодавчих зборів більшості Автономних областей Іспанії, муніципальних рад та окружних зборів окремих земель Німеччини, рад графств Швеції — 3%.

Менш розповсюдженим різновидом пропорційної системи є система єдиного голосу, що передається. Голосування за такою системою відбувається у багатомандатних округах, де виборці обирають кількох депутатів у порядку надання їм переваги. Вона застосовується на місцевих виборах усіх рівнів в Ірландії та на виборах до Зборів Північної Ірландії (Велика Британія), де для

визначення кандидатів-переможців застосовується квота Друпа, округлена до цілого числа.

Нарешті, змішані виборчі системи, які є комбінацією мажоритарної і пропорційної виборчих систем, також застосовуються на місцевих виборах. Часто при реалізації такої системи одна частина депутатського корпусу обирається за мажоритарною, інша — за пропорційною виборчою системою. У такому вигляді вона реалізується на виборах до Національних зборів Уельсу, Муніципалітету Великого Лондона та Парламенту Шотландії (Велика Британія), де кожен виборець має два голоси — по одному для голосування в одномандатному та багатомандатному окрузі за виборчий список. В одномандатних округах застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості, в багатомандатному — пропорційна виборча система з голосуванням за списки.

В Італії на виборах до муніципальних рад з кількістю виборців до 15000 зовсім інша модифікація змішаної виборчої системи, що «прив'язана» до виборів мера, з голосуванням в єдиному багатомандатному виборчому окрузі за кандидатів у списках та одномандатному виборчому окрузі (на виборах мера). Партії висувають кандидатів на посаду мера та списки кандидатів до муніципальних рад. Виборець може проголосувати за одну із запропонованих кандидатур на посаду мера та, крім того, надати преференцію одному кандидату у списку партії. Голоси, подані за мера, вважаються голосами на підтримку партії, яку він представляє. Мером стає кандидат, який отримав більше голосів на свою підтримку, ніж інші кандидати. 2/3 місць у муніципальній раді отримує партія, яку представляє мер. Решта 1/3 місць розподіляється між іншими партіями пропорційно до кількості отриманих ними голосів.

На муніципальних та окружних виборах в окремих землях Німеччини реалізована так звана «зв'язана» змішана виборча система з голосуванням в одномандатному та багатомандатному окрузі за закриті партійні списки. Можливість отримання партією додаткових місць у ландтагу за рахунок одномандатних округів (мажоритарної складової виборчої системи) поставлена в залежність від того, чи долає вона 5% в межах відповідної землі.

Кожний виборець, як правило, має два голоси — один в одномандатному та один в багатомандатному виборчому окрузі.

На виборах до муніципальних рад у комунах із кількістю виборців понад 3500, рад регіонів та заморських територій Франції діє змішана виборча система з голосуванням у два тури в одному або декількох багатомандатних виборчих округах за партійні списки. Якщо у першому турі партія отримує абсолютну більшість голосів, їй надається половина (в комунах) або чверть (території, департаменти) місць у відповідній раді. Решта місць — відповідно 50 та 75 відсотків — розподіляються між всіма партіями, що подолали 5% бар'єр пропорційно до кількості отриманих ними голосів.

Певною модифікацією змішаної системи можна вважати систему місцевих виборів у Греції, де на виборах у комунах з кількістю виборців до 5000 застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості з елементами пропорційності, а на виборах у комунах з кількістю виборців понад 5000 та префектурах — мажоритарна виборча система абсолютної більшості з елементами пропорційності. У першому випадку кандидати, список яких отримав відносну більшість голосів виборців, отримує 3/5 місць у раді, решта розподіляється між іншими суб'єктами виборчого процесу пропорційно до кількості отриманих голосів; у другому — кандидати списку, який отримав 50%+1 голос виборця, отримують 3/5 місць в раді, 2/5 місць розподіляється між іншими суб'єктами пропорційно до кількості поданих за них голосів. Якщо жоден список не отримав абсолютної більшості голосів у першому турі, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються кандидати, включені до 2 списків, які отримали найбільше голосів у першому турі. 3/5 місць у раді за результатами другого туру отримує партія, список якої підтримано більшою кількістю голосів, ніж іншої. Решта місць розподіляється між кандидатами від списків пропорційно до кількості отриманих ними у першому турі голосів.

В багатьох країнах застосування того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах визначається величиною територіальної громади (кількістю виборців, які проживають у її межах) або кількістю членів представницького органу. Величина

територіальної громади визначає тип виборчої системи у Франції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Польщі тощо.

6. Спосіб обрання керівника ради (мера) та його сполучення з системою виборів до відповідної місцевої ради є найважливішою складовою місцевих виборів та одним з факторів, що визначає ефективність роботи представницького органу.

Якщо місцеві ради в усіх демократичних країнах обираються виключно шляхом прямих виборів, то голови відповідних рад, як демонструє світовий досвід, обираються шляхом як прямих, так і непрямих виборів. Більше того, світовому досвіду відомі випадки, коли обраний представницький орган наймає за контрактом фахівця з управління комунальним господарством, який фактично не підлягає політичному впливу. Причому остання система, хоча не є доволі розповсюдженою, фахівцями визнається як найбільш ефективна.

Частіше за все мера та представницький орган обирають шляхом прямих виборів, й вони солідарно несуть перед громадою політичну відповідальність. Система прямих виборів мера має багато переваг: громадяни відчують прямий зв'язок з лідером своєї громади; хоча б один місцевий виборний чиновник має очевидний стимул дбати про весь муніципалітет у цілому; символічні функції мера набувають більшого значення. Єдиним справедливим контраргументом щодо прямих виборів є можливість, що мер не матиме підтримки більшості членів ради [43; с.58].

В умовах непрямих виборів мера, коли останній обирається зі складу ради, або лідер партії, що становить більшість у раді, автоматично виконує роль політичного лідера муніципалітету, мер відразу має сприятливі умови для співпраці з радою. Непрямі вибори мерів застосовуються у більшості земель Австрії, Бельгії, Ірландії, Іспанії, Норвегії, Франції [52; с.35]. В усіх цих країнах, окрім Бельгії, де мерів призначає монарх, для їх обрання необхідна абсолютна більшість депутатів ради. В усіх цих країнах, крім Ірландії, місцеві ради обираються на засадах пропорційних виборчих систем або систем, що містять її елементи.

Теоретики виборчих систем (І. Валлерстайн, Дж. Сарторі, С. Ліпсет) вважають, що прямі вибори мера найкраще сполучаються з мажоритарною системою виборів депутатів і найгірше

— з пропорційною. Прямі вибори мера застосовуються в Болгарії, Італії, Кіпрі, Румунії, Словаччині, у багатьох муніципалітетах Сполучених штатів і Канади, Туреччині, Німеччині [52, с.35], де місцеві ради обираються не лише засадах мажоритарної системи виборів. Очевидно, що прямої залежності між системою виборів ради і мера немає, оскільки зберігається досить велика ймовірність, що майбутній мер матиме партійну приналежність переможця місцевих виборів. У разі іншої партійної приналежності мера або не підтримки кандидатури мера радою, світовому досвіду відомі певні механізми посилення позицій мерів, серед яких ключову роль відіграють повноваження з призначення виконавчого комітету ради.

Прямі вибори мерів, оскільки це одноосібні вибори, завжди відбуваються на засадах мажоритарної системи. Зокрема, мажоритарна система абсолютної більшості застосовується на виборах мерів у Болгарії, Румунії, Словаччині, Німеччині, для окремих громад Італії, відносної більшості — на Кіпрі, Туреччині тощо. Загалом мажоритарна система відносної більшості при виборах міських голів вважається не найбільш ефективною. Основним недоліком такої системи, зокрема, є те, що кількість голосів, отриманих кандидатом-переможцем на свою підтримку, може бути в декілька разів меншою, ніж кількість голосів, поданих за інших кандидатів на посаду міського голови (тобто фактично — проти кандидата-переможця). У результаті обраний за такою системою кандидат представлятиме не більшість виборців, зареєстрованих у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а лише незначну їх частину (наприклад, 15-20 %). Ця ситуація виправляється, як правило, обсягом повноважень, що надається міським головам. Зокрема, у деяких частинах Сполучених Штатів та у Канаді мери, обрані у такий спосіб, мають обмежену виконавчу владу, а то й зовсім ніякої. Основна різниця між ними та іншими членами радами полягає у тому, що вони, як правило, головують на зборах. Проте, виборці схильні вважати їх особисто відповідальними за все, що відбувається [55].

Резюмуючи вищевикладене, можна дійти висновків: місцеві вибори, будучи формою прямої демократії та ключовим механізмом представницької демократії, є найбільш поширеним, доступним і прийнятним виявом діяльності територіальної гро-

мади, у якій найбільш яскраво виявляється її статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування та за допомогою яких територіальна громада формує представницький орган місцевого самоврядування, що діє від її імені і реалізує у більшій частині її функції і повноваження та є важливою формою контролю жителів відповідних населених пунктів над діяльністю виборних органів місцевого самоврядування.

Форми та способи організації та проведення місцевих виборів суттєво різняться у різних країнах за наступними параметрами: ступенем інтеграції з системою загальнонаціональних виборів; наявністю виборчих цензів; періодичністю проведення виборів; способом визначення кількості депутатів; особливостями формування виборчих округів; типом виборчої системи; способом обрання мерів або голів місцевих рад. При цьому тип виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана) — найбільш суттєвий параметр диференціації місцевих виборів. Зокрема, мажоритарна виборча система, різновиди якої діють на місцевих виборах у США, Канаді, Новій Зеландії, Індії та окремих країнах Європи, забезпечує або перевагу крупних партій у процесі розподілу депутатських місць у представницьких органах, або взагалі нівелює партійний чинник у муніципальній політиці. Вона забезпечує відносну стабільність місцевих рад та органів, які вони утворюють, а як наслідок — ефективне функціонування системи місцевого самоврядування у цілому. Пропорційна виборча система, яка діє у переважній більшості європейських країн, забезпечує провідну роль політичних партій у виробленні та реалізації муніципальної політики. Вона сприяє політичній відповідальності місцевих рад перед виборцями на основі формування і функціонування у них депутатської більшості та депутатської опозиції, забезпечує представництво національних та інших меншин у складі представницьких органів та зміцнення кадрових ресурсів партій. Змішана виборча система, що реалізована на місцевих виборах окремих представницьких органів Великої Британії, Італії, Німеччини, Франції, Греції тощо, прагне поєднати переваги мажоритарної та пропорційної виборчих систем, забезпечуючи представництво різних соціальних груп та стабільність місцевих рад.

У багатьох країнах застосування того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах визначається величиною територіальної громади (кількістю виборців, які проживають у її межах) або (та) кількістю членів представницького органу. Важливу роль для оцінки ефективності тієї чи іншої системи місцевих виборів та системи місцевого самоврядування у цілому також відіграє спосіб визначення керівництва радою. Хоча прямі вибори за системою абсолютної або відносної більшості є найбільш розповсюдженим способом обрання керівника ради (мера), у багатьох країнах свою ефективність довели інші способи. Зокрема, з пропорційною системою виборів до місцевих рад добре сполучаються непрямі вибори мера або навіть найм за контрактом фахівця з управління комунальним господарством.

3.3. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проблема адаптації національної системи управління до стандартів Європейського Союзу є сьогодні надзвичайно актуальною. Такий стан обумовлений, перш за все, курсом України на інтеграцію в євроструктури та вступом до Всесвітньої організації торгівлі. Тому сьогодні першочерговими завданнями є формування чітких та взаємоузгоджених механізмів реалізації кінцевої мети – позиціонування України як рівноправного члена міжнародних відносин.

Аналіз організації державного контролю в системі органів виконавчої влади зарубіжних країн, а саме: Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки, Канади, Японії, Китайської Народної Республіки, Російської Федерації, Республіки Казахстан, Республіки Білорусь, показує, що у більшості цих країн принципи організації та здійснення контролю в системі органів виконавчої влади закріплено у відповідних законодавчих актах. Так, у Словацькій Республіці – це закони: «Про Вище контрольне управління Словацької Республіки» № 39 від 1993 р. та «Про державний контроль у Словацькій Республіці» № 10 від 1996 р. [14, с.76]; у Чеській республіці: «Про державний контроль» від 6 грудня 1991 року, «Про фінансовий контроль у державному уп-

равлінні», «Про службу державних службовців в органах управління і про заохочення цих службовців та інших співробітників органів управління»; у Литовській Республіці «Про державний контроль» від 13 грудня 2001 року, «Про внутрішній контроль і внутрішній аудит» від 10 грудня 2002 року.

Як виняток можна розглядати Нідерланди, де згадане питання законодавчо не закріплене. Проте, у цій країні певну функцію контролю за своєчасним виконання рішень Уряду здійснює Міністерство із загальних справ.

Контроль у системі органів виконавчої влади країн Європейського Союзу здійснюється переважно спеціальними структурними підрозділами відповідних державних органів [2; с. 91]. Проте, у таких країнах як Франція [3; с. 72-76], Португалія, в системі органів державної влади взагалі відсутній окремий орган, який займався б виключно питаннями контролю за виконанням урядових рішень [17; с. 70-77].

Немає центрального органу з перевірки виконання документів, доручень, запитів тощо і у Данії. Зате там діє Закон «Про омбудсмена» від 1996 р., за яким контролювати діяльність системи виконавчої влади зобов'язано саме уповноваженого з прав людини, котрого обирає Фолькетинг (парламент).

Фінляндія має дві незалежні контролюючі структури — Парламентські державні аудитори та Офіс державного аудиту, які діють згідно з рекомендаціями міжнародної організації вищих аудиторських інституцій. Першорядні завдання обох органів — контроль за дотриманням виконавчою владою законодавства країни, найперше, з бюджетно-фінансових питань.

У Румунії забезпечення контролю в системі органів виконавчої влади здійснює Національна адміністрація контролю, яка є органом центральної виконавчої влади та знаходиться у підпорядкуванні уряду країни.

Отже, попри спільні риси, притаманні державному контролю в країнах-членах Європейського Союзу, специфіка цієї сфери досить різноманітна.

У ході вивчення питання організації державного контролю в системі органів виконавчої влади в країнах Співки незалежних держав встановлено, що у цих країнах існує низка державних органів, які здійснюють контрольну-ревізійну функцію.

Так, у результаті проведення адміністративної реформи в Російській Федерації запроваджено трирівневу структуру федеральних органів виконавчої влади та сформовано дієву систему контролю по всій вертикалі цих органів [37; с. 44-48].

У Казахстані відсутня єдина система здійснення державного контролю в системі органів виконавчої влади. Проте Міністерство юстиції цієї країни вже розробило проект Закону «Про державний контроль», прийняття якого має на меті врегулювати вищезазначене питання.

На високому рівні здійснюється контроль у системі органів виконавчої влади у Сполучених Штатах Америки. Цю функцію тут здійснює Головне контрольне управління Конгресу Сполучених Штатів Америки [46; с.75-80]. У країнах Азіатського регіону питання контролю в системі органів виконавчої влади регулюється положеннями відповідних актів внутрішнього законодавства.

У Японії це питання регулюється відповідними положеннями Конституції. У країні впроваджено чітке розмежування контрольних функцій у адміністративній і фінансовій сферах.

У Китаї питання організації державного контролю в системі органів виконавчої влади покладено на Міністерство контролю Китайської народної республіки. Згідно з положенням «Закону про адміністративний контроль», дане Міністерство здійснює контроль за діяльністю міністерств і відомств Державної Ради Китайської народної республіки, державних службовців та інших осіб, призначених Державною Радою або відповідними відомствами.

Отже, незважаючи на спільні риси у сфері контролю в системі органів виконавчої влади країн одного регіону, їх досвід і специфіка контролю є досить різними.

За результатами аналізу організації державного контролю в системі органів виконавчої влади зарубіжних країн їх можна поділити на декілька груп (див. табл. 3.3.1.):

Контроль у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн
Таблиця 3.3.1.

| Типи держав, на основі критерію організації контролю | Органи держави, на які покладаються функції контролю | Держави |
|--|--|-----------------------|
| органи контролю є вищими органами влади | Вищий контрольний комітет | Чеська Республіка |
| | Секретаріат Кабінету Міністрів | Японія |
| | Міністерство із загальних справ | Нідерланди |
| | Міністерство контролю | Китай |
| | Національна адміністрація контролю | Румунія |
| | Головне контрольне управління Конгресу | США |
| | Урядове контрольне відомство | Угорщина |
| | Комітет державного контролю | Російська Федерація |
| | Комітет державного контролю | Республіка Білорусь |
| | Вище контрольне управління | Словацька Республіка |
| | Верховний Державний аудит | Албанія |
| | Державне управління цивільної служби | Латвійська Республіка |
| | Головне управління державної служби | Чеська Республіка |
| | Контрольні збори | Грецька Республіка |
| | Служба контролю | Кіпр |
| держави, де питання державного контролю покладено на спеціальні органи | Офіс адміністративних справ | Королівство Швеція |
| | Офіс Комісара з етичних питань | Канада |
| | Рахункова палата | Угорщина |
| | | Португалія |
| | | ФРН |
| | | Королівство Бельгія |

Продовження таблиці 3.3.1

| | | |
|---|---|---|
| | Казначейство | Канада |
| | Конституційний суд | Австрія |
| | Конституційний суд | ФРН |
| | Генеральна прокуратура | Португалія |
| | Центральне ревізійне управління | Австрія |
| | Міністерство фінансів | Ірландія |
| держави, де питання державного контролю покладено на незалежні від Центральних органів виконавчої влади підрозділи | Інститут Уповноважених державної служби | Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії |
| | Офіс державного аудитора | Фінляндія |
| | Управління Генерального контролера (аудитора) | Канада |
| | Державного контролера | Естонія |
| держави, де питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування | | Угорщина, ФРН, Словацька Республіка, Франція, Фінляндія, Чеська Республіка, Королівство Бельгія |
| держави, де питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю в Міністерствах | | Нідерланди, Португалія, Чеська Республіка, Королівство Бельгія |

Продовження таблиці 3.3.1

| | | |
|--|---|--|
| держави, де існує тільки фінансовий контроль та контроль за бюджетом | | Республіка Казахстан, Словачка Республіка, Фінляндія, Албанія, Литовська Республіка, Грецька Республіка, Королівство Бельгія, Албанія, Естонія |
| | «Про державну службу» | Австрія |
| держави, де питання контролю покладаються на державних службовців через виконання ними своїх службових обов'язків у відповідності до законів | «Про службу державних службовців в органах управління і про заохочення цих службовців та інших співробітників органів управління» | Чеська Республіка |
| | Кодексу поведінки державного службовця | Канада |
| | Кодексу стандартів та поведінки працівників державної служби | Ірландія |

* [32, с. 77-80];

— держави, де контролюючі органи мають статус гілки влади, наприклад, Вищий контрольний комітет Чеської Республіки;

— держави, де органи контролю є вищими органами влади, наприклад, Секретаріат Кабінету Міністрів Японії, Міністерство контролю Китаю, Міністерство із загальних справ Нідерландів, Національна адміністрація контролю Румунії, Головне контрольне управління Конгресу США, Урядове контрольне відомство Угорщини, Комітет державного контролю в Російській Федерації, Республіці Білорусь, Вище контрольне управління в Словацькій Республіці, Верховний Державний аудит в Албанії, Державне управління цивільної служби в Латвійській Республіці, Головне управління державної служби в Чеській Республіці, Контрольні збори в Грецькій Республіці, Служба контролю Кіпру, Державний контроль в Естонії, Литовській Республіці, Офіс адміністративних справ у Королівстві Швеція, Офіс Комісара з етичних питань у Канаді;

— держави, де питання державного контролю покладено на спеціальні органи, наприклад: Рахункові палати в Угорщині, Португалії, ФРН, Королівстві Бельгія; Казначейство у Канаді; Конституційний суд в Австрії, ФРН [32, с. 77-80]; Генеральну прокуратуру у Португалії; Центральне ревізійне управління в Австрії; Міністерство фінансів в Ірландії;

— держави, де питання державного контролю покладено на незалежні від Центральних органів виконавчої влади підрозділи, наприклад: інститут Уповноважених державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Офіс державного аудитора у Фінляндії, Управління Генерального контролера (аудитора) у Канаді, Державного контролера в Естонії;

— держави, де питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування: Угорщина, ФРН, Словацька Республіка, Франція, Фінляндія, Чеська Республіка, Королівство Бельгія;

— держави, де питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю в Міністерствах: Нідерланди, Португалія, Чеська Республіка, Королівство Бельгія;

— держави, де існує тільки фінансовий контроль та контроль за бюджетом: Республіка Казахстан, Словацька Республіка,

Фінляндія, Албанія, Литовська Республіка, Грецька Республіка, Королівство Бельгія, Албанія, Естонія;

— держави, де питання контролю покладаються на державних службовців через виконання ними своїх службових обов'язків у відповідності з законами: «Про державну службу» (Австрія); «Про службу державних службовців в органах управління і про заохочення цих службовців та інших співробітників органів управління» (Чеська Республіка); Кодексу поведінки державного службовця (Канада); Кодексу стандартів та поведінки працівників державної служби (Ірландія); Кодексу про державну службу (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії).

Відсутній єдиний спеціальний контрольний орган у Республіці Казахстан, Ірландії, Франції, Австрії, Канаді, Португалії, Нідерландах, Данії. Питання контролю за виконанням законодавчих актів в Іспанії та Данії покладається на інститут омбудсменів.

Враховуючи, що у висвітленні питання використовувались джерела і законодавчі акти зарубіжних країн із їхнім тлумаченням значень «контролю» та «аудиту», доцільно розглянути значення цих слів. Тлумачний словник живої мови великороса тлумачить контроль як облік, перевірку рахунків, звітності, що займається перевіркою звітів, а аудитор тлумачиться як військовий діловод і законник; урядовець для військового судочинства; секретар та прокурор в одній особі [47, ст. 153; 48, ст. 29].

Поняття внутрішнього контролю було уведено в ужиток у 1941 році у США, де була утворена перша національна організація внутрішніх контролерів. Протягом короткого часу ідеї внутрішнього контролю отримали визнання у англomовних країнах, а з початку 70-х років почали широко застосовуватися в усіх розвинутих державах світу, внаслідок чого була утворена міжнародна організація — Інститут внутрішніх контролерів. У 80-х роках була утворена Європейська конфедерація внутрішніх контролерів (ЄСПА), з якою в 1988 році встановили партнерські зв'язки угорські ревізори. Угорська організація внутрішніх контролерів утворилася в січні 1995 року із статусом неприбуткової організації, головним завданням якої є підготовка внутрішніх контролерів для різних сфер суспільного життя.

Необхідно звернути увагу на фактори, які є спільними в системі організації контролю у органах виконавчої влади Угорської Республіки, Чеської Республіки, Словацької Республіки.

Наприклад, визнання і широке застосування ідей міжнародної організації Інституту внутрішніх контролерів в Угорщині пов'язане із процесом її вступу до Європейського Союзу, де засади внутрішнього контролю здобули високу оцінку як керівників держав, так і спеціалістів аудиту.

У зв'язку із необхідністю гармонізації законодавства у цій сфері та відповідно до вимог Євросоюзу, Урядом Угорської Республіки було прийнято Постанову № 193/2003 (XI.26) про внутрішній контроль органів бюджетного забезпечення (термін, який уживається в угорському законодавстві). Даний документ регулює здійснення аудиту бюджетних установ, визначає статус контролера, головним атрибутом якого є його незалежність.

Прийняття цього документу було викликано критикою Євросоюзом угорської практики здійснення державного контролю не лише Рахунковою палатою, що відповідає поширеній у Євросоюзі традиції, а й Урядовим контрольним відомством. Це було визнано відходом від конструктивних засад організації державного контролю і рекомендовано розробити документ, який би урегулював дану ситуацію, ураховуючи міжнародні стандарти у цій сфері.

Угорські експерти вважають, що внутрішній контроль зможе ефективно замінити звичний ревізорський контроль.

Принципи організації та здійснення контролю в системі органів виконавчої влади сформульовані в Законі Чеської Національної Ради «Про державний контроль» від 6 грудня 1991 року. В цьому документі визначається поняття «державний контроль», порядок створення контрольних органів, основні правила контрольної діяльності, права та обов'язки державних службовців, які здійснюють контроль або підлягають контролю, тощо.

Відповідно до закону, в апараті Уряду Чеської Республіки створено спеціальний структурний підрозділ – Генеральне управління державної служби, яке, крім іншого, уповноважене здійснювати в органах державної влади контроль виконання службових обов'язків, відносин, які складаються між державними службовцями, їх правильного заохочення тощо.

Ключове положення у системі контрольних органів займає Вищий контрольний комітет, концепція функціонування якого напрацьована на досвіді подібних контрольних інституцій у європейських країнах. Створення цього органу — на рівні з органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади — прямо передбачено у Конституції Чеської Республіки. Повна самостійність Вищого контрольного комітету забезпечується тим, що він є незалежним від Парламенту та Уряду Чеської Республіки. Виключаються будь-які політичні тиски на його діяльність. Президента та Віце-президента Вищого контрольного комітету призначає Президент Чеської Республіки на пропозицію Палати депутатів Парламенту. Його становище у системі органів державної влади, функції та організаційну структуру визначає закон, схвалений чеським парламентом у 1993 році.

Відповідно до цього закону, Вищий контрольний комітет здійснює контроль за використанням державного майна, коштами, що стягаються з населення на законній основі (наприклад, на медичне та соціальне страхування), виконанням доходних і видаткових статей державного бюджету, а також контроль за видатками Чеського Національного Банку на придбання майна та на його поточну діяльність.

Передбачено, що для забезпечення об'єктивності у здійсненні контрольних функцій застосовується принцип колективності. Рішення щодо планування та результатів контрольної діяльності приймають колективні органи — Колегія та сенати окремих департаментів. Колегія складається із Президента, Віце-президента і п'ятнадцяти представників департаментів; сенати департаментів — не менше трьох їх представників. Члени департаментів на пропозицію Президента Вищого контрольного комітету обираються Палатою депутатів Парламенту Чеської Республіки, причому згідно з законом вони займають свої посади безперервно до 65-річного віку.

Заходи щодо зміцнення виконавчої дисципліни передбачені у різних внутрішніх документах міністерств і відомств, забезпечення їх дотримання покладається на відповідні підрозділи. Наприклад, у Міністерстві промисловості і торгівлі Чеської Республіки ці функції виконує спеціальний Відділ контролю та аудиту.

У міністерствах і відомствах створюються спеціальні підрозділи внутрішнього аудиту. Вони підпорядковуються безпосередньо керівнику установи, який забезпечує їх функціональну незалежність і організаційну самостійність. Діяльність підрозділів внутрішнього аудиту здійснюється на основі середньотермінових планів та річних планів проведення окремих аудитів.

У квітні 2002 року парламент Чеської Республіки прийняв Закон «Про службу державних службовців в органах управління і про заохочення цих службовців та інших співробітників органів управління», у якому, зокрема, відповідним чином регулюються обов'язки, основні права державних службовців, обмеження до деяких із них, виконання доручень, надання заохочень за відмінне виконання обов'язків тощо.

Головним органом, який має забезпечувати втілення в життя цього закону, є Генеральне управління державної служби.

Може бути використаний Україною також досвід Словацької Республіки з питань організації державного контролю в системі органів виконавчої влади, зокрема, у контексті впровадження у нашої державі комплексу організаційно-координаційних заходів із зміцнення виконавчої дисципліни та удосконалення контролю в системі органів виконавчої влади.

Вважається, що законодавчі норми не створюють достатніх гарантій (соціальних, матеріальних та інших) для незалежного функціонування системи державного контролю в органах виконавчої влади Словаччини. Там спостерігається ухвалення недостатньо ефективних рішень та відсутність послідовного контролю на всіх рівнях державного управління. Органами контролю здійснюється дублювання контрольних акцій, внаслідок чого контроль втрачає суспільну функцію та авторитет. Недостатньою є реалізація результатів контролю щодо усунення виявлених недоліків. Створення, функціонування та повноваження контролю в територіальному самоврядуванні Словацької Республіки не є обов'язковими з точки зору діючого законодавства Словацької Республіки. Недостатніми є кількість контролерів, їх професійна підготовка. У рамках внутрішнього контролю спостерігається тенденція до приховування частини недоліків. Моральна та фінансова мотивація осіб, що здійснюють контроль, є недостатньою у всій системі державного контролю. Недостатнім є вико-

ристання сучасних інформаційних технологій при створенні баз даних системи державного контролю в органах виконавчої влади Словаччини. Не забезпечується процес регулярного підвищення кваліфікації осіб, що здійснюють контроль. Відсутні умови для покращення медичного та регенераційного забезпечення осіб, що здійснюють контроль з ризиком для свого фізичного та психічного здоров'я.

Водночас необхідно відзначити, що сучасна система державного контролю в органах виконавчої влади Словацької Республіки не є досконалою з огляду на низку існуючих негативних факторів, визначених вище. Але, з урахуванням поступового усунення Словаччиною цих недоліків, особливо у контексті вступу до Європейського Союзу, вбачається доцільним відстежувати зміни у системі державного контролю Словаччини у майбутньому.

Безумовно, заслуговує на увагу досвід держав, де питання виконавчої дисципліни, відповідального ставлення до виконання службових повноважень, самоконтролю за якісним і своєчасним виконанням поставлених перед працівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування завдань покладаються на самих державних службовців через виконання ними своїх службових обов'язків у відповідності до Законів або Кодексів щодо проходження державної служби.

У результаті тривалого проведення адміністративної реформи в Бельгії федеральні державні служби (аналоги міністерств) цієї країни отримали більшу автономію в своїй діяльності, що було поєднано з підвищенням відповідальності за виконання покладених на них функцій. У цьому зв'язку постала необхідність розробки адекватної системи контролю діяльності федеральних державних установ. З цієї метою на виконання Королівського Указу від 16 травня 2002 року в Бельгії було запроваджено так звану систему внутрішнього контролю у органах виконавчої влади.

Так, внутрішній контроль включає в себе систему заходів, які здійснюються керівними комітетами федеральних державних служб, менеджерами різного рівня та, у цілому, кожним членом персоналу, з метою забезпечення досягнення таких цілей, як економне використання наявних ресурсів, управління ризиками,

дотримання законодавчих норм, загальної політики, відповідних програм урядової діяльності, внутрішніх планів та процедур, а також з метою попередження зловживань на службі.

Голова Керівного комітету федеральної державної служби (ця посада існує в кожному федеральному відомстві) є головною посадовою особою, відповідальною за функціонування системи внутрішнього контролю. Ця відповідальність покладається також на інших керівників, у залежності від їх рівня та компетенції.

Відповідний законодавчий акт Бельгії визначає внутрішній аудит як незалежну та об'єктивну діяльність, у рамках якої забезпечується оцінка рівня виконання функцій та завдань тієї чи іншої установи. Служба внутрішнього аудиту займається аналізом ефективності системи управління, включно з управлінням персоналом, напрямків її діяльності, виявляє недоліки та формує пропозиції щодо їх усунення. На службу внутрішнього аудиту покладаються завдання з контролю за дотриманням встановлених процедур та ефективністю здійснюваної роботи в рамках кожної окремої державної служби.

Служби аудиту вважаються незалежними структурами, враховуючи, що процедура відбору кадрів для роботи в цій службі відбувається без участі керівництва органу виконавчої влади, у рамках якої функціонує ця структура. Усі необхідні кадрові процедури здійснюються Комісією по відбору співробітників служби внутрішнього аудиту, яка очолюється представником Бюро з питань підбору кадрів для федеральної адміністрації.

Президент керівного комітету федеральної державної служби забезпечує лише адміністративно-технічну підтримку роботи внутрішнього аудиту.

Австрія здобула цілковиту незалежність лише 1955 року, членом Європейського Союзу стала 1 січня 1995 року. Основа конституційного законодавства Австрії — Федеральний конституційний закон, або Конституція Австрії, ухвалений ще 1 жовтня 1920 року. 7 грудня 1924 року він зазнав суттєвих змін (переважно стосовно посилення виконавчої влади) і у такому варіанті діє і донині. Австрія — парламентська демократична республіка. Глава держави з повноваженнями у шість років — Федеральний президент, якого з 1957 року на основі рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням обирає народ. При цьому, Прези-

дент не є главою виконавчої влади і не має права вето вето законопроекти парламенту.

Повноваження глави Австрійської Республіки типові для глав європейських парламентських республік, тобто Президент представляє свою країну в зовнішніх зносинах, скликає і закриває сесії парламенту, є Верховним головнокомандувачем збройних сил, вводить на посаду Федерального канцлера (голову Уряду) і за його поданням — інших членів Уряду, милує, присвоює професорські звання тощо. Повноваження Федерального президента, зазвичай, здійснюються на основі пропозицій Федерального Уряду або уповноваженого Урядом Федерального міністра, котрий скріплює своїм підписом відповідні рішення Президента.

Законодавча, виконавча та судова гілки влади в Австрії чітко розмежовані. Разом з тим, вони пов'язані системою взаємодії та взаємного контролю.

Уряд підзвітний парламенту (Національній Раді — їй підзвітні органи виконавчої влади та вищі посадові особи), який контролюється Конституційним Судом. Саме Конституційний Суд є вищим контролюючим органом Австрійської Республіки.

Адміністративний суд стежить за законністю дій усієї державної служби, а Центральне ревізійне управління наглядає за всією фінансовою діяльністю органів державної влади.

Крім цього, Національна Рада має у своєму розпорядженні широкий набір засобів контролю, серед яких: право запиту (в письмовій або усній формі); право ухвалення рішень (звернення до Уряду для здійснення певних законодавчих дій); право створення слідчих комісій.

Потенційно найбільш радикальним заходом у механізмі взаємного контролю є проголошення вотуму недовіри окремому міністру або уряду в цілому. Якщо Національна Рада зробить це, Федеральний Президент зобов'язаний негайно звільнити цього міністра або розпустити весь уряд.

Система контролю в органах виконавчої влади Австрії організована за вертикальним принципом. Міністр контролює діяльність усіх нижчестоячих органів. Така ж структура влади у ділових відносинах між міністрами й керівниками земельного уряду. Це пов'язане з тим, що федеральний міністр особисто від-

повідіає перед Національною Радою за все, що діється в межах компетенції його міністерства та підпорядкованих йому офісів.

Порушив виконавчу дисципліну — розплачується покаранням. Відповідальність австрійських державних службовців за порушення виконавської дисципліни визначена законом «Про державну службу» від 1979 року. Застосовуються чотири види покарань:

- догана;
- грошовий штраф в обсязі не більше половини місячного окладу, за винятком допомоги на дітей;
- грошовий штраф в обсязі не більше п'яти місячних окладів, за винятком, знову ж таки, допомоги на дітей;
- звільнення.

Безпосередній керівник того службовця, який допустив порушення, проводить попереднє розслідування та передає матеріали до дисциплінарної комісії, яка після всебічного розгляду питання накладає відповідне стягнення. Такі комісії діють на постійній основі в кожній державній установі, складаються з найбільш авторитетних співробітників та підпорядковуються тільки керівнику цієї установи.

Мірою визначення виду покарання має слугувати тільки характер порушення виконавської дисципліни. При цьому діє правовий принцип поглинання більшим порушенням меншого: якщо одночасно службовець накоїв багато чого, він має бути покараний лише один раз — за найтяжче порушення.

Якщо минуло понад три роки з моменту скоєння порушення або більше 6 місяців з моменту доведення до відома керівництва факту негідного вчинку, то службовця вже покарати не можна.

Відповідно до параграфу 22 Закону Австрійської республіки «Про державну службу», чиновника, стосовно якого дисциплінарна комісія двічі поспіль виносила постанову про відсутність трудових досягнень, яких від нього очікували, автоматично звільняють з посади — після набуття чинності другої за часом ухвали. У разі скоєння державним службовцем адміністративного порушення або кримінального злочину рішення дисциплінарної комісії має базуватися на відповідному вирoku адміністративного або кримінального суду.

Державний службовець, так само, як і будь-яка особа, не може бути притягнутий до службової відповідальності, доки його провина не буде офіційно доведена в суді.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії Міністр державної служби (Прем'єр-міністр) є відповідальним за центральну координацію та управління державною службою. Відповідальність за визначення порядку проходження державної служби покладена на Департаменти (міністерства), урядові агентства та адміністрації з делегованими повноваженнями у Шотландії і Уельсі, які розробляють свої дисциплінарні правила та санкції за їх порушення у рамках загальних директив Міністра державної служби, а також у відповідності з численними процесуальними кодексами, які затверджуються трибуналами з працевлаштування.

Питання щодо контролю в системі органів виконавчої влади регламентується також Кодексом про державну службу 1996 року, який являє собою зібрання норм щодо прав, обов'язків та відповідальності державних службовців.

Особи, що проходять державну службу, повинні дотримуватися принципів, визначених Кодексом, зокрема: відповідальність та підзвітність державних службовців перед Міністром державної служби; справедливість; законність; дотримання норм міжнародного права; етичність.

Крім того, державні службовці зобов'язані ефективно та оперативно виконувати покладені на них завдання, ефективно та раціонально використовувати державні кошти у своїй діяльності. Державному службовцю заборонено використовувати своє становище для отримання власної вигоди, заборонено розголошувати інформацію, отриману в результаті службової діяльності, яка має обмежений доступ.

Усі державні службовці в обов'язковому порядку ознайомлюються з дисциплінарними правилами. У разі незгоди із застосуванням до нього дисциплінарним стягненням, державний службовець має право звернутися із скаргою до Апеляційної Ради Державної Служби.

Апеляційна Рада не входить до складу органів виконавчої влади та є дорадчим органом при Офісі Кабінету Міністра. До компетенції Ради належить розгляд скарг від державних

службовців, пов'язаних з незаконним звільненням, затримкою виплати компенсації, у разі незаконного звільнення та ін. Рішення Апеляційної Ради носять рекомендаційний характер, однак, є вагомим аргументом на користь позивача, у разі подальшого звернення скажника до суду.

Крім того, відповідно до Кодексу про державну службу, у Великій Британії діє незалежний від органів виконавчої влади інститут Уповноважених державної служби. Вони покликані забезпечити справедливі умови прийняття та просування по службі державних службовців на відкритій конкурсній основі, ревізують політику і практику працевлаштування у міністерствах та урядових агентствах. Ними затверджуються обов'язкові для виконання кодекси працевлаштування.

Державний контроль у системі органів виконавчої влади Ірландії регулюється Законом про Державну Службу, який був прийнятий у 1956 році та був переглянутий і доповнений деякими поправками у 2004 році. У Законі викладено: основні права та обов'язки державного службовця Ірландії; статус державного службовця; умови прийняття на державну службу; терміни перебування на державній службі; основні принципи роботи державної служби; шляхи врегулювання протиріч, які виникають під час виконання службових обов'язків державними службовцями.

З метою організації державного контролю в системі органів виконавчої влади Ірландії створено Комісію з питань державної служби, яка забезпечує організацію добору кадрів для державної служби, направлення на роботу в державні структури та надає консультативне обслуговування, вирішує спірні питання між державним службовцем та іншими організаціями. Комісія державної служби є незалежним органом, створеним відповідно до Закону про Державну Службу Ірландії.

Роботу Комісії забезпечують спеціальні Уповноважені державної служби. Повноваження та обов'язки спеціального Уповноваженого державної служби викладені у законі «Про роботу спеціального Уповноваженого державної служби», прийнятому в 1956 році.

Ключову роль в управлінні та здійсненні державного контролю у системі органів виконавчої влади відіграє Міністерство фінансів Ірландії. У структурі Міністерства фінансів ство-

рено Відділ організації, управління та навчання, безпосереднім обов'язком якого є розробка основних положень щодо управління та розвитку державної служби. Відділ відіграє важливу роль у формуванні та наданні пропозицій Уряду Ірландії щодо: національної політики у державній сфері; здійсненні контролю в системі органів виконавчої влади; наданні пропозицій щодо удосконалення роботи працівників державної служби; розробки стратегій та стандартів державної служби; підготовки рекомендацій щодо рентабельного використання інформаційних технологій у державній сфері.

З метою вдосконалення роботи державних службовців, Урядом Ірландії, зокрема, Міністерством фінансів, у 2002 році було розроблено Стратегічну ініціативу управління. Основною метою даної ініціативи є покращення роботи державних службовців, реформування його структури; «модернізація» державного управління.

У Канаді функціонує парламентська форма державного управління, де головним інститутом державної влади виступає парламент і немає чіткого розмежування між виконавчою та законодавчою гілками влади. Контроль за виконавчою та службовою дисципліною в системі органів виконавчої влади здійснюється, передусім, через вищий законодавчий орган країни, у якому представлений у повному складі федеральний уряд як політична сила, що має у ньому найбільше представництво [44].

Необхідно відзначити, що, у першу чергу, такий контроль поширюється на самих депутатів, до числа яких належать всі без винятку члени урядового Кабінету.

Реалізація відповідних контрольних функцій забезпечується офісом Комісара з етичних питань, який відповідає за неухильне дотримання членами парламенту положень Кодексу поведінки парламентарів та інших актів чинного законодавства у цій сфері. Ключовим серед них є Закон з питань процедури розслідувань фактів порушення етичних норм сенаторами та членами Палати громад парламенту Канади, який заклав основу нормативно-правової бази, що має за мету:

- дотримання законності і моралі серед членів парламенту, захист авторитету парламенту як інституту державного управління;

- надання громадськості можливостей контролювати діяльність парламентарів у частині, що стосується дотримання ними громадських, державних і приватних інтересів;
- забезпечення парламентарів конкретною методологією законного врегулювання власних приватних інтересів із службовою діяльністю як членів парламенту;
- створення умов для єдиного розуміння членами законодавчого органу відповідальності за допущені порушення, вироблення засобів безпристрасної перевірки матеріалів з ознаками таких порушень.

Згідно із вищезгаданим Законом, члену парламенту категорично забороняється використовувати свої службові повноваження і функції у діях, які прямо чи опосередковано можуть стосуватися приватних інтересів своїх особистих, членів сім'ї чи третіх осіб. Жоден парламентар не має права застосовувати свій статус для впливу або спроби впливу на рішення інших осіб для того, щоб отримати власну вигоду, вигоду для членів сім'ї чи інших третіх осіб.

Аналогічні жорсткі обмеження накладаються на використання службової інформації, яка стала відома члену парламенту по роду його діяльності.

Будь-хто з парламентарів, за наявності у нього вагомих підстав вважати, що інший член парламенту порушує етику поведінки з метою отримання власної вигоди, зобов'язаний оприлюднити інформацію, що вказує на це.

Керівник секретаріату Палати громад чи відповідного комітету, у разі надходження подібної інформації, зобов'язаний здійснити перевірку за окремою справою і надати всю отриману в ході перевірки інформацію в офіс Комісара з етичних питань.

Член парламенту, який має причетність до виявлених чи заявлених порушень, обмежується у правах голосувати по справі, котра тією чи іншою мірою торкається цих порушень.

Жодному з парламентарів не дозволяється приймати прямо чи опосередковано будь-які подарунки або персональні винагороди, якщо вони пов'язані з його службовою діяльністю. Виняток складають перераховані в законах Канади «Про парламент» та «Про заробітну плату» розміри оплати праці та надані парламентарям привілеї.

Заборона на подарунки і винагороди не розповсюджується у випадку, якщо вони отримані у відповідності з протокольними заходами, є виявом розумної поваги або являють собою загальноприйняті норми гостинності стосовно парламентаря, який виконує свої службові обов'язки. Якщо вартість подібних подарунків чи винагород перевищує 250 доларів або якщо вони отримані з одного і того ж джерела протягом року, член законодавчого органу зобов'язаний письмово, не пізніше ніж за 30 днів з моменту отримання заохочення, повідомити про це Комісара з етичних питань. У документі повинно бути вказано походження подарунків чи винагород, джерело та обставини їх отримання. Комісар, на підставі отриманих даних, доводить інформацію до громадськості з наданням можливості перевірки викладеного.

Член канадського парламенту зобов'язаний звітувати перед Комісаром з етичних питань за кожну поїздку з Оттави чи з місця проживання, якщо її вартість перевищує 250 доларів або не повністю покривається за рахунок виділених коштів відповідного фонду. В письмовому звіті мають бути відображені установчі дані спонсора, реквізити компанії чи організації, місце виїзду, тривалість поїздки тощо. Такі звітні дані повинні бути представлені протягом 30 днів з часу здійснення поїздки.

Парламентарям забороняється отримувати прибутки від державних фірм і корпорацій за виключенням тих випадків, коли, за висновком Комісара з етичних питань, отримані парламентарями проценти прибутку не призводять до виникнення суперечностей з його громадськими обов'язками і не позначаються на його діяльності. При цьому категорично забороняється отримання членом парламенту прибутків від приватних установ, що зайняті в наданні послуг та реалізації товарів.

У разі, якщо до обрання членом парламенту особа займалась приватним бізнесом, після набуття статусу парламентаря вона зобов'язана передати свої права на управління власністю і прибутками довірній особі. Умови передачі прав та конкретні довірені особи узгоджуються з Комісаром з етичних питань.

З точки зору організації державного контролю у сфері фінансів та управління, головним контролюючим органом Канади є Казначейство, яке було засновано ще в 1867 році і функціонує в якості Комітету Королівської Таємної Ради Канади.

Казначейство також тісно співпрацює з Генеральним Аудитором та його офісом, який є незалежним від уряду органом державної влади. Генеральний Аудитор, що призначається Парламентом на 10 років, діє на підставі відповідного Закону, згідно з яким його головними функціями є:

- здійснення незалежного аудиту витрат органів державної виконавчої влади та підприємств, які знаходяться у державній власності, наприклад, Канадської телерадіокомпанії або Монетного двору;
- перевірка цільового використання бюджетних коштів, у тому числі урядами Нунавуту, Юкону та Північно-західних територій;
- сприяння ефективному та етичному функціонуванню державної служби.

У парламентській демократичній державі, якою є Канада, Уряд зобов'язаний отримувати дозвіл від законодавчої влади на збір або витрату коштів, а згодом інформувати Парламент щодо здійснених витрат.

Інформація, що надається урядом до парламенту, проходить додаткову перевірку Генерального Аудитора, який, у свою чергу, згідно із згаданим законодавством, зобов'язаний щорічно звітувати перед Палатою Громад Парламенту.

Генеральний Аудитор не тільки здійснює статистичні оцінки, але і висловлює у звітах власну позицію відносно можливого не цільового використання бюджетних коштів та зловживань.

У цілому ж, говорячи про забезпечення контролю над виконавчою та службовою дисципліною в органах державної влади Канади, слід відзначити, що прозорість, підзвітність та відповідальність на усіх рівнях створили передумови для високих моральних стандартів, що зумовлює відповідну поведінку державних службовців. Розгалужена система соціального захисту, гідна оплата праці та авторитет державної служби у суспільстві також сформували міцне підґрунтя для функціонування існуючої системи, яку в Канаді називають «справедливим управлінням» [44; с. 77-78].

Отже, для демократичних країн характерною є підвищена увага науковців і політиків до проблеми удосконалення і зміцнення контролю у сфері органів виконавчої влади. Адже, кон-

тролюваність суспільних процесів, зокрема, підконтрольність органів влади народу — одна із невід’ємних цінностей демократичної форми організації суспільства.

Це зумовлено тим, що інститут контролю:

- обов’язковий елемент правової держави, важливий гарант верховенства права, умова і показник функціонування суспільства, зокрема, політичного режиму у межах Основного Закону;
- невід’ємний елемент механізмів поділу влади, противаг і стримувань;
- засіб виявлення і подолання у державі міжінституційних суперечностей та неузгодженостей;
- механізм захисту особи від зловживання владними повноваженнями;
- прояв влади народу безпосередньо та засіб забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина;
- засіб самообмеження людини, громади та народу в інтересах суспільства.

Контроль у механізмі публічної влади, як прийнято називати в країнах з розвинутою демократією, визначається як організаційно-правова форма діяльності відповідних владних суб’єктів та органів, що має такі ознаки: різновид інституту влади, що здійснюється як постійно діючими, так і тимчасовими інституціями, зокрема, органами держави, безпосередньо пов’язаний з реалізацією їх повноважень; поширюється не тільки на сферу управління, а і на сферу нормотворчості, яка здійснюється усіма інституціями публічної влади, зокрема, органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Для забезпечення контролю необхідно мати: особливу систему законодавства, яка регулює його організацію, та відповідні види інституції і процедур його здійснення.

Виходячи з досвіду організації забезпечення контролю за виконавчою та службовою дисципліною в органах державної влади країн Євросоюзу, було б доцільно створити в Україні необхідне підґрунтя для покращення ставлення, підвищення свідомості та відповідальності державних службовців, а саме: внести відповідні зміни до Кодексу державного службовця; підвищити авторитет державної служби; розробити систему добору, призна-

чення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання; розробити систему високо-ефективного соціального захисту та пенсійного забезпечення державних службовців; запровадити єдину систему оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; переглянути та суттєво покращити систему оплати праці державних службовців, привівши її до рівня оплати праці державних службовців країн Євросоюзу.

3.4. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ І ЙОГО ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

Ефективність діяльності місцевого самоврядування забезпечується багатьма чинниками, серед яких найважливішу роль відіграє контроль. У загальному вигляді мета контролю за роботою місцевого самоврядування полягає у тому, щоб встановити, чи вона відповідає завданням, що стоять перед органами місцевого самоврядування; чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки; яким є практичний результат зробленої роботи; чи є відхилення від поставлених цілей і якщо так, то які причини і хто в цьому винен, тощо. Ефективний контроль повинен забезпечувати виявлення проблем і можливість коригування дій до того, як ці проблеми зможуть перерости у кризу.

Світовій практиці відомі принаймні два види контролю за діяльністю місцевого самоврядування, що зумовлені підзаконним характером його діяльності: державний і громадський контроль. Державний контроль місцевого самоврядування забезпечується органами державної влади — законодавчої, виконавчої і судової, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю. Громадський контроль, будучи одним з видів соціального контролю, здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Світова практика показала, що громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив указують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур. Тому громадський контроль є найважливішою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження, зазвичай, не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [23; с. 674].

Своє право контролю над державними інституціями та місцевим самоврядуванням у демократичних країнах громадяни реалізують, передусім, через різноманітні громадські об'єднання — добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Свобода спілок і асоціацій виступає одним із головних конституційних прав громадян у демократичній державі. Конституції більшості країн світу гарантують свободу об'єднання в політичні партії, культурні, спортивні, профспілкові та інші громадські організації. Саме через громадські об'єднання, громадсько-політичні рухи, політичні партії до процесу прийняття владних рішень та вироблення муніципальної політики залучаються широкі верстви населення, реалізуються та захищаються політичні та економічні інтереси тієї чи іншої частини суспільства.

Головними ознаками громадських об'єднань, які їх відрізняють від інших об'єднань громадян — державних (органи влади, управління) та прибуткових (фірми, підприємства), є не державність та неприбутковість. До цих двох ознак суспільних організацій, зазвичай, додають третю — добровільність об'єднання членів. Світовий досвід демонструє існування громадських об'єднань різноманітної спрямованості — політичні партії, професійні організації (організації промисловців, торговців, професійні спілки, асоціації і федерації професійних союзів), організації у галузі сільськогосподарського виробництва, правові, проурядові об'єднання та організації військового типу, наукові, інженерні і технічні організації, освітні організації, культурні організації, організації соціальної допомоги, організації медичного та оздоровчого характеру, організації допомоги публічній службі, національні (етнічні) організації, релігійні організації, ветеранські та патріотичні організації, організації хобі та захоп-

лень, любительські атлетичні спортивні організації, організації студентського самоврядування (в Америці їх називають організаціями грецьких букв), науково-дослідницькі центри при різних фондах [11; с. 17-21] тощо.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється рядом організацій (див. мал. 3.4.1.):

Якщо контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є однією з головних функцій політичних партій, оскільки вони беруть участь у виробленні державної політики та у формуванні органів влади, забезпечуючи представництво у їх складі, то для інших громадських об'єднань контрольна функція — другорядна. Вони її виконують, керуючись своєю статутною діяльністю, тобто захищаючи інтереси своїх членів.



Мал. 3.4. 1. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування

Наприклад, профспілки як впливова громадська організація здійснюють громадський контроль через свої комітети, різноманітні контрольні комісії, збори первинних організацій за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів з питань соціального захисту. Вони беруть участь у розробці і перегляді правил, положень та інших нормативних актів з охорони праці і промислової санітарії, здійснюють контроль за дотриманням суб'єктами господарської діяльності трудового, пенсійного та житлового законодавства, контролюють виконання заходів щодо забезпечення зайнятості працівників при їх звільненні за скороченням штатів, ліквідації чи реорганізації установи, організації, підприємства.

За ініціативою своїх членів та власною ініціативою профспілки мають право звернення до суду з позовом про захист трудових прав [26; с. 309].

У більшості демократичних країн спілки, асоціації та інші громадські об'єднання користуються правом представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо), одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань, вносити пропозиції до органів влади й управління, розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі, в тому числі у заснованих ними засобах масової інформації. При цьому розповсюдженням методом громадського контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями, є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо [13; с. 151].

Окрім того, у багатьох країнах існують громадські організації, які серед своїх статутних завдань виокремлюють функцію громадського контролю переважно за діяльністю органів влади різного рівня. Їх називають моніторинговими, сторожовими або «watch-dog» організаціями. Подібні організації здійснюють моніторинг за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування з метою оцінки їх діяльності, контролю, прогнозування та інформування суспільства про проблемні рішення органів публічної влади. У сфері громадського контролю умовно виокремлюють три типи організацій: «спостерігачі/наглядачі», класичні «watch-dog» та «проактивні монітори». «Спостерігачі» переважно фіксують зміни у ключових сферах життєдіяльності суспільства та випрацьовують загальні теорії, не ставлячи собі за мету просування результатів моніторингу в реальну державну політику. «Watch-dog» організації, крім виконання наглядових функцій,

активно працюють з інформаційними каналами та популяризують свої дослідницькі продукти, змушуючи владу послуговувати-ся напрацюваннями, з метою покращення політики, переоцінки ефективності програм тощо. «Проактивні монітори» досить часто на рівні ідей та рішень випереджають інституції влади та, власне, формують методи вирішення суспільних проблем до виникнення критичних ситуацій [2]. Роль цих організацій у здійсненні громадського контролю не однакова у різних країнах та за різних обставин. За одних обставин вони можуть опонувати незаконним або антисоціальним рішенням органів публічної влади у спосіб та порядок, передбачений законом, у тому числі шляхом оскарження та скасування відповідних рішень у судовому порядку, за інших обставин — ні. Утім, майже всюди результатами моніторингових продуктів подібних організацій активно користуються засоби масової інформації, які також покликані реалізовувати функцію громадського контролю за діяльністю державних та суспільних структур.

На особливу увагу заслуговують можливості ЗМІ у здійсненні громадського контролю, адже вони часто випереджають можливості будь-яких громадських організацій. У західних демократіях конструктивна опозиційність ЗМІ до влади є звичним явищем, без якого вони не змогли б виконувати свою соціальну функцію. При цьому йдеться про опозиційність не у сенсі крайнього радикалізму, а в тому, щоб кожную дію владних структур розглядати під таким кутом зору: чи принесе вона користь пересічному громадянину, чи не порушить вона конституційних прав і свобод. У західних країнах державні службовці або посадові особи місцевого самоврядування користуються набагато меншими, ніж звичайні громадяни, правами захисту від звинувачень преси. Таке положення допомагає кращому втіленню принципу відкритості влади, за яким усі питання, що цікавлять суспільство, повинні розглядатися повно і без побоювання [21; с. 44]. За умов дотримання цього принципу ЗМІ мають усі можливості виступати досить вагомим механізмом громадського контролю за діяльністю влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єднання громадян та окремі громадяни можуть здійснюють громадський контроль за діяльністю органів місцево-

го самоврядування через різноманітні форми та прояви (див. мал. 3.4.2.):



Мал. 3.4.2. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Періодичні і не сфальсифіковані місцеві вибори, які проводяться за загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування, є важливою формою контролю жителів відповідних населених пунктів над діяльністю виборних органів місцевого самоврядування. У демократичному суспільстві вибори націлені на періодичне формування власних владних структур, які б задовольняли інтереси і прагнення кожного члена суспільства, а також раціональне функціонування всього суспільства взагалі. Право висування кандидатів на місцевих виборах у більшості демократичних країн належить політичним партіям та громадським організаціям. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Окрім того, у багатьох демократичних країнах передбачений механізм відкликання, який дозволяє виборцям усунути з посади обраного радника. Цей процес розпочинається з петиції, яку підписує певний відсоток виборців. Після того, як подане прохання задоволене, проводяться спеціальні вибори, під час яких виборці визначають, чи буде особа усунута з посади [33; с. 305].

Місцевий референдум як форма безпосереднього волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад також може виступати формою громадського кон-

тролю. З форм та різновидів референдумів, що відомі світовій практиці — обов'язковий конституційний референдум, до-радчий референдум (плебісцит), скасовуючий референдум та референдум, ініційований громадянами [25; с. 25], — засобом громадського контролю можуть за певних умов стати лише два останні. Йдеться про референдум, ініційований громадянами (інша назва — ініціатива, пряме законодавство) — референдум з будь-якого питання, що проводиться за поданням громадян, та скасовуючий референдум (інші назви — референдум відхилення, факультативний референдум або «народне вето»), який являє собою процедуру, коли народне голосування справляє тиск на нормативно-правовий акт, прийнятий місцевою радою. У окремих країнах проведення референдуму у формі «народного вето» передбачає можливість народу скасувати повністю або частково вже прийнятий законодавчий або нормативно-правовий акт. Останній вважається прийнятим, якщо у визначений термін не будуть подані заперечення від певної кількості виборців [39; с. 71]. Інші різновиди референдумів не є засобами громадського контролю, оскільки ініціюються органами державної влади та націлені на те, щоб порадитись з народом у вирішенні складних питань.

Отже, місцевий референдум виступає засобом громадського контролю лише в тому випадку, коли він може виступити певною протигагою рішення органів державної влади або місцевого самоврядування, якщо останні ігнорують або не задовольняють інтереси територіальних громад. Через інститут місцевого референдуму може бути висловлена недовіра меру або голові ради, скасовано або змінено певні рішення органів влади та місцевого самоврядування, виявлена позиція територіальних громад з окремих питань місцевого значення. При цьому слід зазначити що в законодавстві більшості країн виокремлюється певне коло питань, які не можуть виноситись на місцевий референдум. До таких, як правило, належать питання оподаткування, бюджету та фінансових зобов'язань муніципальних утворень, амністії та помилування, висловлення недовіри призначеним посадовим особам тощо.

Сьогодні інститут референдуму законодавчо закріплений у конституціях та інших нормативно-правових актах більшості країн світу, а в деяких країнах, зокрема в США, референдуми за-

стосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот. Головне завдання демократичного референдуму — вирішити питання в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивного можливого усвідомлення його учасниками всіх переваг і недоліків питань, які внесені на голосування. Проте світова практика проведення референдумів демонструє, що референдумам не завжди належить останнє слово у складних політичних питаннях, на вирішення яких вони спрямовані.

Іншою формою безпосередньої демократії та засобом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Такі збори, будучи найбільш поширеною та масовою формою безпосередньої демократії, є багатограним та багатofункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина — засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Учасники зборів одночасно в одному місці приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Рішення загальних зборів можуть носити імперативний або консультативний характер, залежно від суті обговорюваного питання. Якщо воно належить до компетенції зборів, то прийняте рішення є остаточним, якщо ні, то воно містить звернення чи пропозиції до органів місцевого самоврядування. Ці звернення

та пропозиції, як правило, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Окрім функції контролю за діяльністю виборних органів та посадових осіб, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо. Так, політична (організаційна) функція зборів пов'язана з формуванням різних муніципальних або інших громадських структур. Дорадча функція полягає у тому, що шляхом обговорення будь-яких питань учасники зборів формують та висловлюють спільну думку, яка трансформується у загальноприйняте судження. З дорадчою функцією зборів міцно пов'язана інформаційна, оскільки надання учасникам зборів певної інформації має на меті наступне обговорення отриманих відомостей для вироблення думки та рішення з питання. Окрім того, збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками зборів певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням рішення зборів. Нарешті, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [39; с. 95-96].

До загальних зборів громадян за місцем проживання, як форми безпосередньої демократії, є близькими за своїм значенням інші форми колективного масового обговорення питань державного і громадського життя — з'їзди та конференції громадських організацій, громадські форуми та зльоти, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте виключно на громадський контроль орієнтований інший різновид зборів громадян — збори, мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема, місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення [30; с. 271].

Варто зазначити, що збори громадян за місцем проживання у випадку, якщо вони проводяться на частині території, окремі дослідники кваліфікують як форму територіальної самоорганізації населення. Під територіальною самоорганізацією населення розуміють реалізоване населенням право самостійно і під власну відповідальність здійснювати свої інтереси в питаннях місце-

вого значення, безпосередньо або через створювані ними органи самоорганізації населення. Система самоорганізації населення включає у себе і загальні збори (сходи) громадян, конференції жителів, опитування населення та інші форми безпосередньої демократії; органи громадського територіального самоврядування (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів), а також інші органи самоорганізації, самоврядування населення за місцем проживання, або комітети вулиць, кварталів, будинків, мікрорайонів тощо [39; с. 98-99]. На відміну від громадських об'єднань, органи самоорганізації населення діють виключно в межах частини відповідної адміністративно-територіальної одиниці відповідного населеного пункту. Вони об'єднують населення не на основах членства, пов'язаного з вимогами, зокрема, дотримання статуту, сплати членських внесків тощо, а на основі спільної діяльності в галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових та інших запитів, охорони їх прав та інтересів [10; с. 349].

Органи самоорганізації населення, які створюються за ініціативою мешканців відповідних територіальних одиниць на основі їх добровільного волевиявлення шляхом виборів на загальних зборах або конференціях мешканців за місцем їх проживання, самостійно та під свою відповідальність, здійснюють ініціативи жителів за місцем їх проживання та наділяються окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Значного досвіду в цій сфері набули США, Німеччина, Франція, Велика Британія та інші країни. У цих країнах органи самоорганізації населення активно включаються у формування органів місцевого самоврядування, висувають кандидатів у депутати місцевих рад, клопочуть про відзив тих, хто не виправдав довіри, мають значні контрольні функції у сфері побутового обслуговування і торгівлі тощо.

Наступною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади та засобом громадського контролю виступають громадські слухання, які відбуваються шляхом зустрічей територіальної громади з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування та їх заслуховуванням з питань, які належать до відання місцевого самоврядування. Під час слухання члени територіальної громади мають право заслу-

хувати звіти та повідомлення посадових осіб, які беруть участь у слуханні, ставити питання й виносити пропозиції з питань місцевого значення або діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вносити суспільні запити або пропонувати рекомендації.

Як правило, пропозиції, запити, рекомендації, що винесені під час громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду відповідними органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Про результати їх розгляду повідомляється територіальній громаді або суб'єктам, які внесли відповідні пропозиції, запити або висловили рекомендації. У цілому висновки та пропозиції, що зроблені в процесі громадських слухань, носять консультативний характер й можуть бути ураховані під час прийняття рішень уповноваженими на те органами.

Наступною формою волевиявлення членів територіальної громади, за якою можливий громадський контроль, є місцева ініціатива. У деяких країнах (Швейцарії, деяких штатах США та ін.) місцева ініціатива є актом прямої нормотворчості, тобто передбачає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої спільноти та є одним з різновидів місцевих референдумів (див. вище). У інших країнах (у тому числі в Україні) місцева ініціатива є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. За змістом місцеві ініціативи поділяють на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципального правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які коректують склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо [39, с. 108]. Найбільш поширеною є правотворча ініціатива, яка передбачає підготовку громадянами, що проживають у межах муніципального утворення, проекту нормативно-правового акту місцевого самоврядування або проектів доповнень та змін у чинні нормативні акти, та його підтримку певною частиною територіальної громади (на зборах громадян, у формі збору підписів або іншим визначеним законом способом). Подана законним способом місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на сесії відповідної місцевої ради, що зобов'язує відповідні органи і посадових осіб місцевого самоврядування при-

ймати рішення з урахуванням думок та в інтересах населення муніципального утворення.

Наряду з місцевою ініціативою, функцію громадського контролю виконують індивідуальні та колективні звернення в органи місцевого самоврядування та до їх посадових осіб. У більшості країн світу право громадян на звернення до публічних органів зафіксовано на конституційному рівні, а в багатьох — регулюється спеціальними законами. Звернення громадян, зазвичай, поділяють на пропозиції (зауваження), заяви, скарги. У пропозиціях висловлюються поради, рекомендації відносно діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також думки про урегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного та суспільного життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заяви містять прохання громадян про сприяння реалізації їх прав і інтересів або повідомлення про порушення законодавства, недоліки в діяльності депутатів та посадових осіб, а також висловлюються думки відносно вдосконалення їх діяльності. Нарешті, скарги містять вимоги про відновлення прав та захист законних інтересів громадян, що порушені діями, рішеннями органів місцевого самоврядування та посадових осіб [42; с. 278-279].

Колективні звернення (петиції) мають багато спільного з правотворчою ініціативою, але безпосередньо не пов'язані з прийняттям нормативного правового акту. Вони дають можливість населенню брати участь у визначенні завдань та напрямків діяльності органів місцевого самоврядування. Колективні звернення, які підписуються десятками, сотнями, а іноді — тисячами людей, нерідко містять конкретні прохання, вимоги, які адресовані органам місцевого самоврядування та посадовим особам. У окремих країнах законодавством передбачені певні процедури регулювання органів місцевого самоврядування на подібні петиції. Наприклад, обговорення на засіданнях органів з обов'язковим запрошенням представників ініціативної групи, прийняття рішення за результатами обговорення, у разі необхідності — винесення питання на місцевий референдум тощо.

На індивідуальні звернення громадян (заяви, скарги, клопотання) зазвичай органи місцевого самоврядування відповідають

в індивідуальному порядку. Більш того, у багатьох країнах світу запроваджуються заходи роботи зі зверненнями громадян через електронні системи зв'язку. Наприклад, у 2002 році в італійському місті Болонья було видано спеціальну ухвалу, якою міським структурам виконавчої влади доручалось активно використовувати поради громадян, висловлені на муніципальному інтернет-форумі, відповідати на поставлені запитання, а також на основі дописів виокремлювати й аналізувати нагальні проблеми. Дещо іншу схему було використано в місті Модені, де замість форуму було створено систему так званого електронного листка новин (newsletter). Залишаючи на ньому свої персональні дані, громадянин набував можливість регулярно отримувати на власну електронну адресу інформацію про плани міської ради, ставити запитання за допомогою електронної пошти та отримувати відповіді у законодавчо встановлений термін. Крім того, там було створено ряд онлайн-консультаційних центрів, а також проводились онлайн-опитування. Аналогічні експерименти також здійснювались на рівні органів місцевого самоврядування в інших містах Італії [24].

І колективні, і індивідуальні звернення громадян як інститут безпосередньої демократії, і самостійна форма здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є важливим джерелом інформації щодо інтересів населення та засобом відстоювання громадянами своїх прав і законних інтересів, а також відновлення їх у разі порушення з боку місцевого самоврядування [39; с. 114]. Звернення громадян, як й інші форми безпосередньої демократії, дають можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, тим самим контролюючи діяльність посадових осіб.

Окрім механізмів безпосередньої демократії, що виконують контрольні функції, світовому досвіду відомі інші способи встановлення й розвитку співробітництва місцевого самоврядування й громадськості, врахування інтересів територіальних громад при підготовці і прийнятті рішень. Ідеться, передусім, про громадські ради, неформальні суспільні структури, які працюють із органами державної влади й місцевого самоврядування у визначених

ними сферах і організаційних форматах. Вони почали виникати у Канаді, США, окремих країнах Європи наприкінці 1970-х років як реакція на потребу правлячих партій мати чітке уявлення про підтримку суспільством їх політики протягом каденції виборного органа місцевого самоврядування. Щоб уберегти себе від кроків, не адекватних ситуації або не зрозумілих для суспільства, і щоб мати можливості шукати варіанти рішень, найбільш прийнятних для суспільства, вони почали активно впроваджувати механізми суспільних консультацій між органами влади й представниками громадськості й утворювати постійно діючі громадські ради [49].

Практика громадських рад поступово поширилась по всьому світу, і сьогодні вони існують або як публічний орган представництва громадськості, або як експертно-консультативний орган, або в обох іпостасях, сполучаючи представницькі та експертні функції. У першому випадку, якщо основною метою громадської ради є представництво різних організованих суспільних інституцій перед органом влади, вона складається з представників неурядових організацій та громадськості, які зацікавлені у відповідному секторі муніципальної політики [12, с. 117]. Основним способом роботи такої ради є публічні широкоформатні дискусії й обговорення (засідання), в ході яких виявляються пріоритетні проблеми в тій сфері, у якій здійснює політику відповідний орган місцевого самоврядування, доносяться представникам влади певні проблеми й своє бачення їх вирішення. У другому випадку, якщо громадська рада створюється з метою надання експертиз і консультацій, то до складу такої ради входять працівники неурядових установ, які є експертами й фахівцями в певній галузі (забудова, екологія, землекористування й таке інше). Основне завдання такої ради, яку також інколи називають консультативним або дорадчим органом при органі публічної влади – надання експертної оцінки щодо документів (проектів) або певних подій, пов'язаних зі сферою діяльності рад, удосконалення нормативно-правової бази й законодавчих технологій і таке інше. У третьому випадку, коли рада одночасно виступає публічним представницьким і експертним органом, вона намагається сполучати експертні оцінки з публічними обговореннями.

У будь-якому випадку, головне в діяльності громадської ради – це доступність до проектів рішень, які готуються органа-

ми влади, професійність в аналізі цих проектів, максимальна незаангажованість і відкритість діяльності й результатів експертиз. Головними функціями громадської ради є вплив на вироблення рішень відповідного органу влади або місцевого самоврядування, контроль над владою й визначення ефективності роботи виконавчих органів, корекції дій влади у випадку потреби, підвищення зрозумілості для суспільства й прозорості прийняття рішень, підготовка й оприлюднення пропозицій, інформування влади про важливі для суспільства проблеми і пошук спільних шляхів їх вирішення.

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що громадський контроль являє собою один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Провідним суб'єктом громадського контролю виступають різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів. Серед них існують такі, що спеціально створенні для здійснення моніторингу над органами влади і місцевим самоврядуванням з метою оцінки їх діяльності, контролю й прогнозування. Саме результатами їх обстежень активно користуються засоби масової інформації, які виступають не менш вагомим засобом громадського контролю за діяльністю влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єднання громадян та окремі громадяни можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування через різноманітні форми безпосередньої демократії — місцеві вибори, місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, систему територіальної самоорганізації населення, громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян тощо. Свою ефективність у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості, як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції.

ЛІТЕРАТУРА ДО РОЗДІЛУ III

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія. Сучасність. Перспективи. — К., 2009.
2. Айвазовська О. Моніторингові, сторожові, «watch-dog» організації громадського контролю // Громадянське суспільство. — 2009. — № 3(10). [Електронний ресурс] — Режим доступу <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name>
3. Баранов В., Могильный С. Стратегия и тактика муниципальных выборов. — Бердянськ, 2004. — 408 с.
4. Батанов О. Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2005. — № 2 (2). — С.64.
5. Вибори — 2006: регіональний аспект. — Харків, 2006. — 140 с.
6. Вибори — 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи.: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2007. — 352 с.
7. Вибори в Україні: європейський вимір. — К.: «Факт», 2001. — 72 с.
8. Виборча кампанія: зарубіжний та вітчизняний досвід. — Київ-Лондон, 1997. — 93 с.
9. Виборчі права вразливих категорій громадян.: Аналітичні матеріали. Київ, 2006. — 32 с.
10. Гиририбов В. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. / В. В. Гиририбов, В. М. Тихонов. — Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. — 376 с.
11. Громадські об'єднання в Україні: Навч. посіб./ За ред. В.М. Бесчасного. — К.: Знання, 2007. — 415 с.
12. Держава і громадське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі: Навч.-метод. посіб./ В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко. / За ред. В. Бебіка. — К.: Леста, 2006. — 248 с.
13. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — [2-ге вид., випр. і доп.]. — К.: Знання, 2004. — 342 с.

14. Державний контроль в органах виконавчої влади Словаччини // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2004. — № 4. — С. 76-79.
15. Душин И., Сысун А., Ложкин Б. Выборы: технологии избирательных кампаний. — Харьков.: РА. — 160 с.
16. Етика поведінки державних службовців під час виборів. Київ, 1999. — 40 с.
17. Європа: контроль на службі в демократії // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2005. — № 1. — С. 70-77.
18. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. — Київ, 2008. — 340 с.
19. Загальна декларація прав людини. — Москва, 1990.
20. Звіт про місцеві і регіональні вибори в Україні. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи: Страсбург, 2002. — 12 с.
21. Іванов В. Приборкувані й приборкувачі // Людина і влада. — 1999. — № 112.
22. Ключковський Б. Пропорційні вибори і розвиток партійної системи в Україні // Вибори та демократія. — 2006. — № 3 (9). — С. 11-19.
23. Колпаков В. М. Адміністративне право України: підручник / В. М. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
24. Лагутов Ю. Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні / Ю.Е. Лагутов [Електронний ресурс]. — Розміщено на web-сайті Спілки молодих політологів України 24 лютого 2009 р. Режим доступу: http://politua.info/index.php?option=com_content&
25. Ледок Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та практиці / Лоуренс Ледок. — [Перекл. з англ. Р. Ткачук; Гол. ред. З. Гриценко]. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. — 160 с.
26. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — [Вид. 2ге, доп. і перероб.]. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.
27. Місцеві вибори в Україні: Матеріали круглого столу. — Київ, 2006. — 78 с.
28. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання. Лабораторія законодавчих ініціатив. Проект «Подальше

удосконалення виборчого законодавства та практики його застосування на рівні місцевих виборів» (травень 2005 року — лютий 2006 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication>

29. Модернізація політичних інститутів та оптимізація взаємовідносин між суб'єктами політичного процесу: Матеріали круглого столу. — Одеса, 2001. — 178 с.

30. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Борисова Н. Е., Дмитриев Ю. А., Комарова В. В., Пылин В. В., Шапкин М. А., Шевелева Н. А. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М.: Изд-во МЦУПЛ, 1999. — 512 с.

31. Мяловицька Н. Виборчі системи і досвід європейських держав // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — №1 (11). — С.61-70

32. Організація державного контролю у ФРН // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2004. — № 3. — С. 77-80.

33. Основи демократії: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів / За заг. ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект «Демократична освіта». — К.: Ай Бі, 2002. — 684 с.

34. Пархоменко В. Навіщо і як брати участь у виборах до місцевих рад. — Київ, 2001. — 56 с.

35. Писаренко В.П. Державний контроль у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 3(21). — С. 91- 96.

36. Посібник з питань застосування законодавства про місцеві вибори. — К. 2006. — 272 с.

37. Президентський контроль як складова частина державного контролю в Російській Федерації // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2003. — № 1. — С. 44-48.

38. Принципи контролю у Франції // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2004. — № 4. — С. 72-76.

39.Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник. — К.: Кондор, 2004. — 336 с.

40.Публікації Лабораторії законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. — Режим доступу [//http.www.parlament.org.ua/index.publication](http://http.www.parlament.org.ua/index.publication)

41. Рекомендація 102 (2001) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні. Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи.; Страсбург, 2001. — 10с.

42. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пособ. — Х.: Эспада, 2004. — 304 с.

43. Сенктон Є. Системи міського управління / Перекл. з англ. С. Куц.; Гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін; Наук. ред. В. Пасісніченко. — Х.: Центр освітніх ініціатив, 2001. — 96 с.

44. Система федерального державного контролю в Канаді // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2004. — № 2. — С. 77-78.

45. Сприяння справедливим і чесним виборам. Київ, 2004. — 108 с.

46. США: президент, конгрес, контроль // Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Президентський контроль. — 2004. — № 1. — С. 75-80.

47.Толковый словарь живого великорусского языка Т.1-4.- М.: Русский язык, 1978. — Т.1.А — З. — 1978. — 669 с.

48. Толковый словарь живого великорусского языка Т.1-4.- М.: Русский язык, 1978. — Т.2.И — О. — 1979. — 779 с.

49. Хапчук В. Общественный совет как эффективный механизм участия общественности в местном самоуправлении / В. Хапчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/47c70462a0fe0/>

50. Хто є хто в місцевій владі України. — Черкаси.: «Цикл». — 28 с.

51. Чернецька О. Місцеві вибори як форма народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 4 (6). — С. 71-74.

52. Яворський В. Д. Місцеве самоврядування і вибори в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — Х.: Право, 2002. — Випуск 2. — С. 45-49.

53. Electoral systems and voting procedures at local level / Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy. — Series «Local and regional authorities in Europe». — № 68. — 57 p.

54. Finegold, Kenneth. Experts and Politicians: Reform Challnges to Machine Politocs in New York, Cleveland, and Chicago. — Princeton: Prenceton University Press, 1995.

55. Leighton, David S.R. and Donaid H. Thain. Making Board Work: What Directors Must Do To Make Canadian Boards Effective. — Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1997.

56. Sancton, Andrew Governing Canada's City-Regions. Montereal: Institute for Research on Public Policy, 1994.

57. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw // Dziennik Ustaw. — 1998. — № 95. — Poz. 602

ВИСНОВКИ

За минулі півстоліття зарубіжний досвід в організації та роботі місцевої влади став значно багатший. Він характеризується насамперед проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ у системі влади на місцях. Вони стосуються різних територіальних рівнів управління, відносин між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого самоврядування та регіонального управління.

Найбільш загальними висновками, які можна зробити з вивчення зарубіжного досвіду організації та роботи місцевої влади, є такі.

Перше. В зарубіжних країнах зберігається провідна роль представницьких органів місцевого самоврядування у вирішенні місцевих справ. Водночас зростає роль і значення виконавчої влади на місцях, муніципальних службовців. Це, з одного боку, може свідчити про зміцнення професіоналізму, але з іншого — про тенденції до згортання активності місцевих територіальних громад.

Друге. При формуванні представницьких органів місцевого самоврядування не застосовується якась одна універсальна система місцевих виборів. Проте в демократичних країнах існує низка спільних принципових рис, які характеризують єдині підходи до організації електорального процесу.

Враховуючи зарубіжний досвід організації місцевих виборів, необхідно обережно ставитися до його впровадження в Україні. Це стосується, передусім, дискусії між прихильниками мажоритарної, пропорційної, змішаної систем. Останнім часом частіше лунають голоси противників пропорційної системи. Це пов'язано з деякими негативними наслідками запровадження такої системи в Україні. Проте не слід забувати й негативний бік мажоритарної системи. Згадаємо хоча б досвід 2002 року. Тоді в бюлетенях для

голосування було зафіксовано 33 позиції по єдиному загальнонаціональному виборчому округу (партії та їх блоки), 15-20 претендентів на парламентський мандат по мажоритарному округу, ще 15-20 — на посаду міського, сільського або селищного голови, 15-20 кандидатів до обласної й приблизно стільки ж до районної ради. Тобто, разом — більше 100 організацій та осіб. Іншими словами, українські громадяни були приречені робити «сліпий вибір».

Третє. Триває зміцнення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування. Зокрема, нині кожна громада має свою комунальну власність, яка необхідна їй для виконання життєво важливих функцій. Органи місцевого самоврядування проводять широку економічну діяльність — запроваджують та адмініструють місцеві податки, здійснюють ліцензування, укладають договори на виконання муніципальних функцій з приватними установами тощо.

Четверте. Істотно змінилися функції місцевого самоврядування, в тому числі з'явилися такі, потреби в реалізації яких на місцевому рівні раніше не було і які нині делегуються органам місцевого самоврядування державою.

П'яте. Загальносвітові процеси урбанізації та демографічні зміни в цивілізованих країнах сприяли скороченню кількості сіл і селищ, збільшенню кількості міст. Водночас загострювалась криза міст, що пов'язано з розростанням передмість (серед іншого — за рахунок іммігрантів з країн «третього» світу). Відсутність узгодженої політики в рамках агломерацій викликала гострі протистояння в містах та навколо них.

Шосте. Тривале укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади та створення субрегіональних та міжрегіональних форм управління, що пояснюється необхідністю формування достатньої матеріально-фінансової, демографічної, територіальної бази для повноцінного виконання сучасних функцій органів місцевого самоврядування.

Питання подальшого розвитку системи місцевої влади залишатиметься, як і раніше, одним з найбільш дискусійних та важливих у суспільстві. Воно й зрозуміло. Адже всі ми живемо і реалізуємо свої найголовніші потреби саме в територіальних громадах, на місцях. Від діяльності органів місцевого самоврядування прямо залежить наш добробут і саме життя.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Власенко Олександр Володимирович, к. іст. н., перший заступник голови Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.

Ворона Петро Васильович, к. держ. упр., доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, заступник голови Полтавської обласної ради.

Головко Валерій Анатолійович, слухач Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, депутат Полтавської обласної ради.

Касян Світлана Василівна, помічник-консультант заступника голови Полтавської обласної ради.

Лахижа Микола Іванович, к. іст. н., доцент кафедри Полтавського Університету споживчої кооперації, заступник начальника Головного управління державної служби в Полтавській області.

Лопатинський Віктор Андрійович, заслужений юрист України, заступник голови Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.

Обушний Олег Олексійович, магістр суспільного розвитку, заступник голови Чернігівської обласної ради, здобувач кафедри

ри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України

Панченко Тетяна Василівна, к. політ. н., доцент кафедри політології Харківського Національного Університету імені В. Каразіна.

Паутова Тетяна Олександрівна, здобувач кафедри фінансів, банківської справи та державного управління Полтавського Національного технічного університету імені Юрія Кондратюка.

Писаренко Вячеслав Петрович, к. держ. упр., начальник відділу контролю Полтавської обласної державної адміністрації.

Пухтинський Микола Олександрович, заслужений юрист України к.ю.н., голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.

Стрілець Юлія Павлівна, аспірантка кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України

Черчатий Олександр Іванович, магістр державного управління, начальник Головного управління державної служби в Полтавській області, здобувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України.

ДЛЯ ЗАМІТОК

ДЛЯ ЗАМІТОК

ДЛЯ ЗАМІТОК