

*Данильян Олег Геннадійович,  
НДІ державного будівництва та місцевого  
самоврядування АПрНУ, завідувач сектором*

## **ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Формування місцевого самоврядування у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду. Цей процес продовжується й сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що, хоча західноєвропейські органи державної влади та місцевого самоврядування є переважно стабільними й ефективними, уряди країн постійно докладають зусиль для їх удосконалення. Причому останніми десятиліттями спостерігається особливо напружене пристосування політичних структур цих країн, їх економіки і правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Тому аналіз еволюції місцевого самоврядування провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для тих країн, які в майбутньому ставлять за мету членство в Європейському співтоваристві.

Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду формування й удосконалення місцевого самоврядування європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку фахівців, до таких країн належать перш за все Великобританія, Франція й Німеччина та ін.

Розглянемо основні моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім в тому чи іншому вигляді були розповсюджені по всьому світу.

Перша модель місцевого самоврядування – англосаксонська – була сформована у Великобританії, а потім була розповсюджена в США, Канаді, Індії, Австралії та ін. Її головними рисами вважається: висока ступень автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль перш за все з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють

органи місцевого самоврядування; а також відсутність місцевих адміністрацій (тобто органів державної влади місцевого рівня). Головний принцип даної моделі «діяти самостійно в межах наданих повноважень». В Великобританії такі повноваження надаються парламентом країни. Органи місцевого самоврядування діють таким чином в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту, самостійно і під свою відповідальність. Державне ж регулювання їхньої діяльності може здійснюватися шляхом прийняття законів та судового контролю, а також державного фінансування.

Наступна модель місцевого самоврядування розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія) та в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та ін. Її основними рисами є: поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністративних органів (органів державної влади місцевого рівня), виборність і призначення службовців, певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою по зрівнянню з вищестоящою державною ланкою; обмеження автономії місцевого самоврядування, наявність на місцях державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом такої моделі є Франція, де існує місцеве самоврядування на рівні комун, які є головною ланкою місцевого самоврядування. В той же час існують більш крупні кантони та округа, які є місцевими рівнями державної влади. Потім елементи самоврядування знову проявляються на рівні департаменту, щоб потім повністю змінитися державною владою на рівні регіону.

Порівняння англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Більш того, постійне реформування та конвергенція названих форм дозволяє зафіксувати їх певне зближення. Тому фахівці в сфері місцевого самоврядування відмічають і так звану змішану модель, яка ввібрала до себе різні риси англосаксонської та континентальної моделей. До представників такої моделі відносять Німеччину, Австрію, Японію та інші країни.

Важливим напрямом реформування політичної системи європейських країн є оптимізація роботи органів місцевого самоврядування. З цією метою, у 70-80-х роках ХХ століття в ряді європейських країн були здійснені реформи місцевого управління (Великобританія, Франція, ФРН та ін.). Вони відбили загальний курс на модернізацію державного апарату в цілях пристосування його до умов науково-технічної революції. Серед найбільш важливих елементів цих реформ можна назвати: гарантування місцевого самоврядування законодавством практично всіх розвинених європейських країн, що зафіксовано Європейської хартією місцевого самоврядування, конституціями ФРН, Австрії, земельними законами Швейцарії, законами Великобританії та інших країн; надання місцевому самоврядуванню практично в усіх країнах відносно широких повноважень, а також гарантування органам місцевого самоврядування певного рівня персонального, організаційного та планового суверенітету; зменшення апарату управління і кількості законодавчих актів, пов'язаних з державним управлінням, в тому числі – на рівні комун, а також дерегуляція (тобто зменшення кількості регулюючих актів та їх доступність для громадян), приватизація та дебіюрократизація тощо.

Ці реформи усунули, хоча й не повністю, архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язані з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 році уряд Великобританії опублікував низку документів з модернізації місцевого управління. Серед напрямів підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали моделі: «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі», яка створювалася у Великобританії на емпіричній основі протягом 10 років. З метою оптимізації роботи цих органів, виділені дев'ять критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ. Іншими словами, вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи. Застосування даної моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їхні сильні і слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробляти відповідні

заходи. Крім того, вона дає можливість проводити самооцінку, що відіграє ключову роль в здатності підвищення ефективності роботи і якості послуг.

Таким чином, можна зробити висновки, що органи місцевого врядування з їхнім апаратом стали однією з провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їхня діяльність в економічних і соціальних сферах має важливе значення для населення. При цьому необхідно відзначити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Всі ці якості роблять виборне місцеве управління однією з засад демократії.

Аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє визначити основні напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади України: 1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення нових комітетів обласних та районних рад); 3) трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів та дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади; 4) чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» місцевої влади та сприятиме формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг. Саме така система територіальної організації влади відповідатиме континентальній європейській моделі публічної влади на місцевому рівні і стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами територій України.