
В. Д. Воднік, кандидат філософських наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Про європейські традиції місцевого самоврядування

За сучасних умов у нашій країні набуло актуальності питання поєднання зусиль громадян та держави і залучення населення до вирішення місцевих справ.

Місцеве самоврядування — унікальний і суспільно необхідний феномен, осягнення якого дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку самоуправління в сучасних умовах. Цьому, безумовно, сприятиме використання міжнародного досвіду.

Нині існуючі на Заході системи місцевого самоврядування склалися як результат розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного суспільства. Ці моделі сформувалися на основі колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самобутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру. Органи субнаціонального (регіонального та місцевого) самоврядування почали спиратися на федеральні або унітарні засади. Федеральні системи передбачають само-

© Воднік В. Д., 2002

врядування і спільне урядування, коли територіальні одиниці мають право визнати свою власну долю, у той час як в унітарних системах територіальні одиниці утворювалися централізовано і дозволялися тоді, коли це було вигідно й корисно. В обох випадках адміністративні одиниці розподілялися в межах більш чи менш конкретно визначених територіальних кордонів. На практиці обидві системи як федеральна, так і унітарна, розвинулися в місцеве самоврядування.

Три типи історико-політичних подій в Європі призвели до виникнення її основної територіально-адміністративної організації. По-перше, це перехід від абсолютистського правління до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад. На такий розвиток значно вплинула поява «конституціоналізму» після французької й американської революції. По-друге, це рух за громадський контроль, який був наслідком запровадження загального виборчого права. Пошук форми представницького правління став домінуючою політичною тенденцією в Західній Європі, а пізніше і в усій Європі. По-третє, це спроба створити після революції 1917 року в Росії «загальнонародну державу» як форму участі мас. Ця форма набула поширення переважно в СРСР та в країнах Східної Європи і проіснувала до кінця 80-х років ХХ століття. Перебуваючи в межах двох перших пануючих тенденцій, тобто конституціоналізму та громадського контролю, традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, узгоджувалися з принципами ліберальної ідеології, що наголошувала на мінімальному втручанні уряду в життя суспільства, а відтак і на обмеженому функціонуванні місцевого самоврядування. Крім того, діяльність місцевих органів влади мала бути чітко відмежена від інших сфер управління. У Великій Британії, наприклад, місцеві справи розглядалися як «політика низького штибу», натомість державні справи вважалися «політикою високого штибу». Однак насправді універсального переліку традиційних функцій місцевих органів не існує. Деякі дослідники відносять до таких функцій збирання і вивезення сміття, створення спорт-парків, індивідуальні соціальні послуги дітям і людям похилого віку, які наражаються на різні небезпеки і ризики; інші — організацію водопостачання, громадську безпеку (пожежна охорона і па-

трулювання вулиць), культурні заходи й проведення свят, ринки, планування і регулювання землекористування. Ці функції вважалися відокремленими від державних справ таких, наприклад, як грошова система, закордонні справи, оборона й регулювання в економіці. Індустріалізація й демократизація співпали в часі й призвели до зміни форми місцевого самоврядування. З одного боку, на відміну від сільського господарства, де основним вирішальним чинником є земля, індустріалізація вимагала великої концентрації капіталу та людей. З'явилися великі міста, а пізніше й міські центри, де продуктивність виробництва перевищувала продуктивність розосередженого виробництва промислових товарів у декілька разів. З іншого боку, участь народу в урядуванні накладала суворе хоча й невизначне обмеження на розміри адміністративно-територіальних одиниць. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим меншим є вплив політичних рішень. І навпаки, чим більшою є одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень. Як наслідок, у різних країнах були здійснені різні спроби наблизитися до оптимальних розмірів, що зрештою призвело до виникнення трьох ярусів урядування: загальнодержавного (національного), проміжного і різноманітних варіантів місцевого самоврядування. Протягом більшої частини ХХ століття державна і місцева політики поєднувалися між собою завдяки розширенню і ускладненню функцій і зростанню взаємозалежності місцевих державних функцій. Більша частина початку ХХ століття була періодом набуття місцевою політикою загальнодержавного значення. Різні суспільства стали більш інтегрованими, а лінія розподілу між загальнодержавним та місцевим — менш виразною. Являючи собою почасти наслідок переміщення ресурсів від земельного до індустріального виробництва, такий розвиток був також певною мірою обумовлений змінами в технології виробництва, особливо після того, як головним джерелом енергії для промисловості стала електрика. На відміну від парової енергії, отриманої за рахунок вугілля, електрика не знає обмежень у часі, вартості та відстані, а електронні засоби зв'язку по суті знімають проблему відстані. Крім того, набуття місцевою політи-

кою загальнодержавного значення пов'язане з розростанням громадської сфери і руйнуванням самого поняття місцевого самоврядування як самостійного утворення. Розростання громадської сфери було безпосереднім результатом розширення на Заході кола держав загального добробуту. Державна влада ставала все більш активною на цілому ряді напрямків: протекціонізм в економіці і заохочення промислового розвитку, захист довкілля, освіта і підготовка кадрів, а також пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення і підтримання рівня доходів. Це призвело до змін у характері відносин між рівнями урядування, основними тенденціями яких є: у міжвоєнний період, а особливо після Другої світової війни, масштаби урядування як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях, значною мірою збільшили попит на державні послуги, а освіта стимулювала надії на поліпшення адміністративної функції. Обидва рівні урядування істотно зросли. У деяких країнах, наприклад скандинавських, органи місцевого самоврядування стали головною формою втілення держави загального добробуту. У більшості індустріальних країн органи місцевого самоврядування й органи державної влади почали розгортати мережу формальних та неформальних стосунків, що утруднювало сприйняття місцевої та загальнодержавної політики як окремих сфер і ставало важким тягарем для традиційної структури.

Ці зміни призвели до нинішнього розуміння ярусів урядування, що спирається на модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними одні від одних. Натомість вони пов'язані між собою. Д. Райт¹ описує цю модель як сукупність таких елементів: 1) одночасні урядові заходи на декількох рівнях, що беруть участь у програмі; 2) крім рівнів свободи дій, існують сфери обмеженої повної автономії або свободи дій; 3) повноваження й вплив обмежені, що спонукає орган влади до ведення переговорів. У подібному ж руслі Р. Роуз доводить, що сьгоднішня Європа й більша частина Заходу має загальнодержавну форму правління, тобто держав-

¹ Див.: *Wright D. Understanding Intergovernmental Relations.* — Belmont, 1988 — P. 49.

ну владу у вигляді комплексу установ, що надають послуги по всій країні, де серед важливих форм повноважень фігурує право на програми надання послуг¹. За такої загальнодержавної форми правління політичні рішення формально можуть розроблятися в центрі, а тлумачитися й реалізовуватися на субнаціональних рівнях. Тим самим до рук проміжних і місцевих органів передається значна влада. Як наслідок, не залежачи від центральної влади, ці проміжні й місцеві органи функціонують у взаємній залежності з ними. Значення території як однієї з організаційних засад обумовлене тим фактом, що історично багатство й добробут давала земля, оскільки сільське господарство було важливим способом виробництва, а простір — вирішальним фактором людської поведінки. Поділ влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями врядування і в їхніх межах пов'язані між собою. Такі поділи іноді розглядаються конституціями як законні (федеральна або унітарна держава) або як не закріплені у законі географічний або адміністративний поділ влади на більш-менш рівній основі. Взагалі вважається, що європейські субнаціональні системи належать до одного з трьох основних типів²:

1. Інтегровані системи найбільшою мірою контролюються центральною владою. Регіональні і місцеві органи контролюються представником центру на кшталт префекта, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні чиновники місцевого самоврядування, зокрема у великих містах, але вони обмежені у своїх повноваженнях, тому що місцеві мери або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані (наприклад, через політичну партію) з державною політикою, яку проводить префект. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ 80-х років XX століття, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині і Португалії, а одну з форм цієї моделі було засновано у франкістській Іспанії (1939–1975 роки).

¹ Див.: *Rose R. Understanding Big Government.* — London, 1984.

² Див.: *Bennet R. Territory and Administration in Europe.* — London, 1993; *Leemans A. F. Changing Patterns of Local Government.* — London, 1970.

2. Дуальна система, або відокремлені ієрархії, є типовою для місцевого самоврядування в Англії. У цій системі місцеве самоврядування здійснюється комітетами, відповідальність за врядування несе виборна рада в цілому. Однак міністерства центрального уряду накладають загальні контрольні, правові й фінансові обмеження. Як наслідок, це утруднює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. Через це мер значною мірою відіграє символічну роль.

3. Система розщепленої ієрархії наголошує на тому, що місцеві й регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність, водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, у той час як на інших значною автономією володіє місцева влада. Розщеплена ієрархія є сумішшю інтегрованої й дуальної систем. Вона застосовується у північних країнах — Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у деяких нових незалежних країнах Центральної Європи, наприклад у Чехії та Угорщині. Федеральні країни застосовують різні варіанти поєднання інтегрованої, дуальної та розщепленої ієрархічної систем, але їх контроль та організація звичайно здійснюється другим ярусом урядування, а не центральною владою. Наприклад, федеральна система, що саме формується в Іспанії, передає основну частину організаційних і контрольних функцій щодо органів місцевого самоврядування (провінційних, муніципальних та міжмуніципальних), а також реалізацію делегованих з центру функцій до рук автономних областей, які становлять другий рівень урядування. Автономна область спільно з центральною владою здійснюють нагляд за виконанням основних функцій, але загальне функціонування органів місцевого самоврядування контролюють самостійно. Місцеву автономію гарантовано Конституцією Іспанії 1978 року, тому значні повноваження передано місцевим виборним радам, адміністративним комітетам, мерам (головам). Органи місцевого самоврядування розвиваються в напрямку системи розщепленої ієрархії, де автономія в поєднанні з контролем з боку вищого рівня перебуває в спільному віданні централь-

ної влади і влади автономної області. Серед інших європейських федеральних систем з двоярусною організацією і контрольними механізмами можна назвати Австрію, Бельгію, Німеччину і Швейцарію.

Починаючи з 50-х років ХХ століття органи місцевого самоврядування в Європі зазнали цілого ряду змін, які зробили їх більш придатними для функціонування в державах загального добробуту, розв'язали проблеми урбанізації і загалом дали можливість функціонувати в межах надзвичайно взаємоважливих заходів, здійснюваних у рамках відповідних програм. Пізніше виникла потреба в додатковій зміні органів місцевого самоврядування для того, щоб впоратися з проблемами інтернаціоналізації, особливо у зв'язку з участю у Європейському Союзі. Б. Денте¹ розділив ці реформи на чотири типи: коригування кількості одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи і функціональні та процедурні реформи. Під час першої хвилі реформ шляхом об'єднання було скорочено число одиниць, зокрема муніципалітетів. Було застосовано функціональне обґрунтування: припущення, що ефективно й результативно надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, аби уникнути надлишковості і скористатися з економії, обумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це дістало в скандинавських країнах та в Британії. Це був також час, коли почалася регіоналізація, утворення проміжних ярусів урядування. Можливо, в результаті консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Як наслідок, у деяких країнах число органів місцевого самоврядування скоротилося, в той час як в інших країнах істотно зросло.

Організаційні реформи — зміна внутрішньої структури територіальних одиниць — здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів і рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості в прийнятті рішень; запро-

¹ Див.: *Dente B. Local Government Reform and Legitimacy.* — London, 1988.

вадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна в складі місцевого персоналу і місцевих правил організації. Це сприяло більш активній участі органів місцевого самоврядування у все більш взаємозалежних політичних системах і перетворення їх на надійних провідників державної політики. Так було, зокрема, в Італії і Великій Британії. Фінансові реформи зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких центр був. Вони пояснювалися також бажанням центральної влади залучати органи місцевого самоврядування до участі в загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких платня за послуги, місцеві підприємства або надання послуг на ринкових засадах. Практично в кожній європейській країні було запроваджено цілий ряд обумовлених та необумовлених субсидій, які пов'язали місцеву владу із центральною¹.

Функціональні і процедурні реформи включають комплекс різномірних змін, які ще більше зв'язали субнаціональні та центральну влади. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато функцій, як скажімо регулятивна, було передано у відання держави. У деяких країнах — Франції, Італії, Іспанії — контрольні функції префектів були послаблені і врешті-решт скасовані. Крім того, запроваджувалися системи планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування в межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та багатьох інших країнах. Упродовж двох десятиліть спостерігається зростання значення проміжного ярусу урядування, розташованого між центральною і місцевою владами. Дослідники визначають, ці проміжні або середні структури як такі, що необхідні для розробки і прийняття рішень, більш прийнятних ніж ті, що йдуть від центральної або місцевої вла-

¹ Див.: *Dente B. Local Government Reform and Legitimacy.*

ди. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Франція, Іспанія, Португалія, Італія), або ж виникли у вигляді оновлених органів управління окружного рівня (Норвегія, Швеція, Данія, Велика Британія та деякі землі Німеччини). Піднесення проміжних органів управління пояснюється рядом чинників. По-перше, вони були створені для того, щоб розвинути такий тип автономії, який потрібен для утихомирення етнічного націоналізму, котрий з 60-х років XX століття йшов поруч з вимогами самоврядування. По-друге, проміжний рівень урядування було зміцнено для вирішення проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг; він дозволяє приймати рішення і здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету. Третім і спорідненим чинником є запровадження поділу на рівні або округи, що могло б задовольнити громадські потреби в районах, які недостатньо добре обслуговуються центральними містами, тобто віддалених приміських і сільських місцевостях. Четвертою причиною є заохочення до регіонального широкомасштабного планування, зокрема в проблемних зонах і на ділянках, що виходять за межі юрисдикційних кордонів, таких, як транспорт і захист довкілля. По-п'яте, у деяких країнах посилення регіонів пов'язувалося з рухом за децентралізацію (демократію), наприклад в Іспанії, Італії, а після Другої світової війни в Норвегії, Данії, Німеччині і деякою мірою у Франції. Нарешті, проміжний рівень урядування був також засобом задоволення групових політичних та економічних інтересів. Такі інтереси відповідають чи то інтересам політичної партії, чи то комерційним інтересам регіону або ряду регіонів у межах країни. Внаслідок цих тенденцій органи влади, що стоять між центральним та місцевим рівнями, стали новими захисниками або провідниками інтересів, а також одиницями визначення і проведення політики. За часів загальної інтернаціоналізації проміжні рівні урядування виявляють також активність на європейській арені, де вони беруть участь у технічному та інших видах обміну з аналогічними органами управління інших країн. І нарешті, вони є ос-

новними учасниками Резервного фонду Європейського Союзу з розвитку економіки, інфраструктури та суспільства.

Отже, аналіз міжнародного досвіду забезпечує з'ясування специфічної соціально-юридичної природи місцевого самоврядування, тобто соціальні і формально-юридичні властивості, ознаки і закономірності, а також форми буття в їх порівнянні. Саме цим шляхом можна вести пошук нових ідей та механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку права, політики і місцевого самоврядування.