

Г. П. Клімова, доктор філософських наук, професор кафедри соціології та політології Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Типологія систем місцевого самоврядування

Сьогодні в Україні йде активний пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування. Тому, безумовно, необхідно вивчати і використовувати досвід розвитку місцевого самоврядування, накопичений іншими країнами, де вже склалися чіткі системи місцевого самоврядування.

Взагалі класифікація систем місцевого самоврядування може будуватися на основі різних критеріїв.

Так, вирізняючи абстрактну модель місцевого самоврядування, можна уявити її графічно, у вигляді двох осей: ставності і функцій. В основі першої (горизонтальної) осі буде лежати ступінь автономності місцевих одиниць, а також міра участі місцевих жителів у керуванні їхніми справами. Тому її крайніми полюсами будуть слабка (низька) та сильна (висока) ставність. Вертикальна ось буде функціональною, тобто за нею можна буде судити про обсяг виконуваних місцевими органами влади завдань, її крайніми точками будуть загальне (універсальне) і цільове (спеціалізоване) призначення. Перетинання цих двох осей дозволяє нам виокремити чотири ідеальні типи органів місцевого управління.

© Клімова Г. П., 2003

Для першого типу характерними будуть високий ступінь ставності і виконання місцевими органами влади спеціалізованих завдань. Саме такий спосіб організації місцевого управління поширений у США, Великій Британії, Канаді. У цих країнах створюються шкільні, спеціальні округи (екологічні, водозабезпечення, пожежної охорони, житлового будівництва, паркові, транспортні та ін.). Вони не співпадають з адміністративно-територіальним розподілом, а обумовлені природними причинами та природними факторами. Наприклад, у США нараховується 14 741 шкільний округ і 29 532 спеціальних округи (у 1977 р. — 15 174 та 25 962 відповідно)¹. Шкільні округи в основному створюються для того, щоб вивести освіту зі сфери політики. Вони об'єднують більшу частину шкіл (приблизно 90% загальних шкіл), незалежних від місцевих органів графств та муніципалітетів. Округи обох видів формуються за рішенням законодавчих зборів штатів. На чолі шкільних округів стоять обрані населенням ради. І шкільні, і спеціальні округи у своїй більшості мають фінансову автономію — встановлюють податки, отримують винагороду за свої послуги, випускають позики.

Друга модель характеризується теж високим рівнем ставності, але, на відміну від першої, у ній органи місцевої влади виконують загальні функції. Інакше кажучи, ми маємо справу зі структурою, заснованою на універсальних одиницях із відносно високим ступенем автономії від центрального уряду, які керуються обраними на місцевому рівні представниками громадян. У цьому разі йдеться про органи місцевого самоврядування в повному розумінні слова. Говорячи про ці два типи місцевого управління взагалі, нам видається, що їх можна визначити як систему революції або політичної децентралізації.

Третій тип місцевого управління характеризується універсальними функціями місцевих органів влади при відносно низькому рівні ставності.

У цьому разі йдеться про досить низьку муніципальну активність, більшу залежність місцевих одиниць від центрального уряду. Прикладами подібної системи можуть бути деякі види префектур.

¹ Див.: Устименко Ю. Америка: многообразие городского самоуправления // Российская Федерация. — 1999. — № 16. — С. 47.

I, нарешті, четверта модель містить цільове призначення і слабку ставність. Цей тип уособлює те, що відомо як деконцентрація, або адміністративна децентралізація. Інакше кажучи, за цієї моделі відбувається передача повноважень центральних органів державної виконавчої влади, передусім представникам центральної влади на місцях. Тому місцеві органи в цій структурі залежать від уряду функціонально й у порядку підпорядкованості їх посадових осіб.

Проте якщо перші два типи є власне моделями місцевого самоврядування, то третій і четвертий — більшою мірою характеризують відносини місцевих органів влади з державними. У той же час вирізнення цих чотирьох ідеальних типів місцевого управління дозволяє нам визначити, до якого з них тяжіє та або інша держава взагалі і Україна зокрема, говорити про можливість застосування нових організаційних форм у муніципальному управлінні.

Крім ідеально-типової моделі можна також вирізнити так звану конституційно-правову класифікацію місцевого самоврядування. В її основі лежить система відносин місцевих органів влади за горизонталлю і за вертикаллю їхнього конституційного статусу. Так, поділ влади за горизонталлю передбачає розподіл компетенцій між різними видами державних органів одного рівня. Розподіл за вертикаллю означає розмежування сфер діяльності та повноважень між аналогічними органами одного виду, які діють на різних рівнях територіальної організації держави. Згідно з цим у світовій практиці прийнято виокремлювати такі моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, континентальну і радянську. Цей принцип характеризує соціокультурну специфіку країн. Тому не випадково ці моделі відповідають загальноприйнятим правовим системам.

У рамках англосаксонської моделі, поширеної у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування органів, які стоять нижче, вищестоящим відсутнє. Крім цього, для цієї моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального управління, які б опікали представ-

ницькі органи, що обиралися населенням окремих адміністративно-територіальних одиниць. Недаремно для позначення місцевого самоврядування в законодавстві країн, які дотримуються цього типу муніципальних інститутів, прийнятий термін «local government», «local self-government», який можна перекласти як «місцеве управління», «місцеве керівництво». Він указує на один із критеріїв відмежування від державних органів влади — локальний, місцевий характер діяльності.

Поряд із представницькими органами в країнах із англосаксонською системою (в першу чергу в США) населення може обирати й посадових осіб. Значними повноваженнями тут часто наділяються комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють важливу роль у підготовці та прийнятті окремих рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється в основному непрямым шляхом — через центральні міністерства, а також через суд.

При аналізі місця й ролі місцевих органів у політичній системі зазвичай акцентується на тому, що вони є складовою частиною механізму держави. Термін «місцеве управління», що був прийнятий у законодавстві цих країн для позначення організації та діяльності місцевих органів, звичайно вказує лише на один із критеріїв їх відмежування від усіх інших державних органів — на їх локальний характер.

У більшості країн світу (континентальна Європа, Латинська Америка, Близький Схід) поширена континентальна модель місцевого управління. Вона ґрунтується на «поєднанні прямого державного управління (державної адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування»¹. Родоначальницею цієї моделі є Франція, тому її ще називають «французькою». Специфіка моделі сягає своїм корінням в історію цієї країни, коли «головною опорою королівської влади були вповноважені представники монарха на місцях, а не органи місцевого самоврядування комун»².

¹ Мельниченко В. Влада на місцях. Баланс прав і обов'язків // Віче. — 1996. — № 4. — С. 15.

² Организация административной власти во Франции. — М., 1993. — С. 12.

Континентальна модель, як зазначає французький дослідник І. Мені, нагадує ієрархічну піраміду, за допомогою якої відбувається передача різних директив та інформації і в межах якої на центральну владу активно працює серія агентів на місцях. Зазначена модель також характеризується певною підлеглістю нижчих ланок вищим. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається, зокрема, в передбаченому ст. 130 Конституції праві областей «здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень»¹.

Слід зазначити, що в розвинених демократіях різниця між двома розглянутими вище моделями не має принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними (особливо з урахуванням муніципальних реформ у Франції та Великій Британії у 80-ті р. ХХ ст.). Обидві моделі ґрунтуються на багатьох подібних принципах місцевого самоврядування. Тут є представницькі органи, що формуються населенням через вільні і загальні вибори.

Дещо інакший стан справ у більшості країн «третього світу», де запозичена англосаксонська або континентальна модель часто служить лише зовнішньою оболонкою авторитарного за своєю суттю політичного процесу, в межах якого волевиявлення індивідуума на виборах має переважно несамостійний характер і направляється шляхом традиційних механізмів мобілізації.

Міське самоврядування в деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) тяжіє як до англосаксонської, так і до континентальної моделі, при цьому йому притаманні й деякі специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні «змішані», «гібридні» форми управління на місцях².

Принципову відмінність від двох зазначених вище моделей має так звана радянська модель. Але вона становить переважно вже не стільки практичний, як науковий інтерес. Ця модель була характерна перш за все для Радянського Союзу

¹ Животинская И. Г. Местные органы власти и предпринимательство в Италии. — М., 1994. — С. 23.

² Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. — С. 218—220.

та інших країн «світової системи соціалізму», а також для окремих держав, які розвиваються, що орієнтувалися на соціалістичну перспективу. Сьогодні вона зберігається в тій чи іншій формі лише в деяких країнах, які продовжують вважати себе соціалістичними (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба). Окремі риси радянської моделі простежуються і в деяких країнах СНД¹.

В основі «радянської» моделі лежить заперечення принципу поділу влади та проголошення повновладдя представницьких органів (рад) на відповідній території. Насправді радянська модель характеризувалася часто «паперовим» повновладдям і повною підпорядкованістю місцевих рад за вертикаллю, опікою бюрократичного партійного керівництва та примусовою участю громадян у місцевих справах.

Радянська система місцевого самоврядування також характеризується досить жорсткою ієрархічною підпорядкованістю ланок, які до неї входять.

Усі інші органи держави за такої системи розглядаються як похідні від рад та їм підлеглі. Про це свідчить ст. 3 Конституції Китайської Народної Республіки, згідно з якою «виконавчими органами місцевих рад були виконавчі комітети, які формувалися ними зі свого ж складу. Вони, звичайно, діяли відповідно до принципу подвійного підпорядкування: вищому органу управління та відповідній місцевій раді»².

Певною своєрідністю відрізнялося управління на місцях у соціалістичній Польщі, де поряд з єдиною системою представницьких органів функціонувала виконавча вертикаль прямого державного управління. Виконавчими органами спільної компетенції були одноосібні адміністратори. Призначення цих посадових осіб середнього рівня здійснювалося представником Ради міністерств з узгодженням відповідної ради. Адміністратори нижчого рівня обиралися місцевими радами, після чого вони офіційно призначалися вищим адміністратором.

Хоча ради і вважалися повновладними органами, реальна влада належала партійним організаціям, які функціонували

¹ Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — С. 470.

² Егоров К. А. Представительная система Китая: история и современность. — М., 1998. — С. 125.

ли на різних рівнях адміністративно-територіального розподілу та приймали всі важливі рішення. Як показав, зокрема, досвід Радянського Союзу, за такої системи відбувається своєрідне зрощування державного апарату з партійним при повному його домінуванні. Місцеві ради на практиці значною мірою підміняються своїми виконками, які, у свою чергу, виконують рішення партійного керівництва.

Сьогодні країни Східної Європи практично відмовилися від радянської моделі, переважно взявши на озброєння континентальну модель самоврядування як найбільш близьку до їх правових систем.

Класифікуючи органи місцевого управління за засобом розподілу владних ресурсів, норвезькій політолог О. Оффердал пропонує вирізнити такі три моделі: північноамериканську, південноєвропейську і скандинавську (північноєвропейську).

1. Північноамериканська модель — сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність. Крім того, ця модель більшою мірою орієнтована на обслуговування інтересів бізнесу, ніж на задоволення потреб окремих громадян.

2. Південноєвропейська модель (характерна для Франції та Італії) — муніципальна активність досить низька, а блага й цінності розподіляються на основі особистих відносин (патронаж). За такої моделі спостерігається високий ступінь участі в місцевих виборах, і місцеві політичні інтереси впливають на політику на національному рівні.

3. Скандинавська, або північноєвропейська модель діє наприклад, в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції та ін. Муніципалітети тут активні й відповідають за розв'язання широкого спектру завдань. У цих країнах поширена ідея, що муніципалітети можуть використовуватися як органи надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави щодо загального добробуту.

Систему місцевого самоврядування в цих країнах описують вісім характеристик муніципалітетів. До них належать: 1) функції муніципалітетів; 2) показники їхньої діяльності; 3) розміри; 4) участь громадян; 5) політизація;

б) ступінь спроможності до змін і експерименту; 7) ідеологія й 8) цінності¹.

Проте до цієї типології можна додати ще одну модель — східноєвропейську. Вона характерна для посттоталітарних країн, що стали на демократичний шлях розвитку. Для цієї моделі, на наш погляд, властивим є те, що місцеві органи влади виступають переважно як периферійні відділення органів центрального керування. Цим пояснюється й низький рівень політичної участі громадян у розв'язанні місцевих проблем.

Крім такого, інституціонального, підходу можна вирізнити моделі місцевого самоврядування залежно від засобів формування структур представницьких інститутів.

Так, узявши за основу спосіб обрання, можна говорити про представницькі органи, сформовані за мажоритарною і пропорційною системою.

Найпростішим і найпоширенішим є формування ради чи зборів за мажоритарною виборчою системою відносно більшої по одно- або багатомандатних виборчих округах. Така схема може застосовуватися як у великих містах, так і в невеликих селищах. Крім цього способу, в малих населених пунктах застосовують голосування за весь список депутатів. Такі списки бувають як закритими, так і відкритими. Відкриті списки дозволяють виборцям під час голосування дописувати нових кандидатів. Перемагають ті кандидати, за яких подано більше голосів у цілому по населеному пункту. При закритих списках виборці розміщують кандидатів за своїми пріоритетами.

Для формування органів самоврядування в багатьох країнах (Іспанія, Португалія, Італія, Люксембург, Данія, Бельгія) застосовують пропорційну виборчу систему. У таких виборах беруть участь списки, як правило, висунуті або місцевими осередками партії, або організаціями громадян.

Ця система може застосовуватися по-різному. Наприклад, допускається варіант, коли список, який одержав більшість голосів відносно інших списків, одержує 51% мандатів, а інші списки одержують мандати пропорційно до поданих за них голосів, але від кількості мандатів, що залишилися нерозпо-

¹ Див.: Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. — 1998. — № 1. — С. 155—167.

діленими. Прихильники такої виборчої системи вважають, що саме вона дає можливість за будь-якої ситуації мати стійку більшість і опозицію у представницькому органі.

Як показує світовий досвід, представницькі органи можуть обиратися населенням, а можуть і призначатися урядом. У деяких випадках, наприклад, у кантонах і округах Франції, германських округах, польських воєводствах здійснюється, по суті, пряме державне управління (це характерно для країн континентального права).

Потрібно також зазначити, що пряме державне управління на місцях може функціонувати як в усіх адміністративно-територіальних одиницях, так і винятково на регіональному рівні (це також характерно для більшості західних держав із континентальною моделлю місцевого управління).

В Італії, наприклад, згідно зі ст. 124 Конституції представником центру в області є урядовий комісар, який має резиденцію в головному місті області, керує діяльністю державної адміністрації та координує її з діяльністю, що здійснюється областю. В італійських провінціях функціонують префекти. Вони очолюють та координують діяльність державних служб на відповідній території, здійснюють нагляд за місцевими представницькими органами, контролюють процес управління в таких сферах, як поліція, юстиція, залізничні колії та ін.¹

В областях Швеції (ленах) представником центру є губернатор, який призначається урядом і знаходиться на посаді доти, доки це потрібно керівництву. Він контролює різні периферійні служби центральних відомств, поліцейське управління області, місцеві представницькі органи.

Аналогічно функціонують префекти в префектурах Греції, губернатори в провінціях Іспанії тощо. Значно рідше в західних демократіях зустрічається державне місцеве управління безпосередньо на низовому рівні. Як приклад можна навести Бельгію, де нагляд за муніципальним управлінням може бути доручено муніципальному секретареві, який призначається центральним урядом².

¹ Див. *Киндева Е., Панайотова Е.* Община и местное управление в развитых странах. — София, 1999. — С. 38-39.

² Див.: *Ермошенко Н. Н.* Опыт самоуправления территорий за рубежом. — К., 1992. — С. 19-20.

У деяких адміністративно-територіальних одиницях пряме державне управління може здійснюватися і в чистому вигляді. Так, наприклад, в округах Німеччини (за винятком землі Баварії та одного з округів землі Рейнланд-Пфальц) представницькі органи не формуються, а управлінські функції доручаються урядовим президентам, які призначаються виконавчою владою землі та підлеглі міністру внутрішніх справ відповідного суб'єкта федерації. Урядовому президенту підпорядковуються урядова президія, яка складається з призначених урядовців, а також галузеві органи управління¹.

Місцеві ради можуть формувати як персоналізовані (Греція, Іспанія, Португалія), так й колегіальні виконавчі органи. Так, у Данії бургомістр обирається радою разом з одним чи двома заступниками на час дії мандату муніципалітету. Він головує в раді і є головою місцевої адміністрації, однак розділяє виконавчі повноваження з різними комісіями ради². В Італії представницькі органи областей, провінцій та комун утворюють виконавчі джунти, які несуть відповідальність за свою діяльність перед відповідною радою³. Колегіальний виконавчий орган — магістрат — формується на низовому рівні і в германських землях Гессен, Бремен, а також у міських громадах землі Шлезвіг-Гольштайн (міста Франкфурт-на-Майні, Вісбаден та ін.). Він обирається місцевим представницьким органом безпосередньо зі свого складу і включає 6—12 осіб, у тому числі бургомистра. На районному (повітовому) рівні обирається колегіальний виконавчий орган — повітовий комітет, який формується в землях Гессен та Шлезвіг-Гольштайн. Але у Шлезвіг-Гольштайні його членами є депутати представницького органу повіту — крайстага, а в Гессені поєднання депутатського мандату та членства в даному комітеті, навпаки, виключено⁴.

¹ Див.: *Черкасов А. Н.* Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. — М., 1998. — С. 37.

² Див.: *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. — К., 1996. — С. 161.

³ Див.: *Киндева Е., Панайотова Е.* Община и местное управление в развитых странах. — С. 12.

⁴ Див.: Структура органов местного самоуправления в городах Германии. — Л., 2001. — С. 47.

Говорячи про способи формування місцевих виконавчих органів, можна вирізнити три шляхи їх утворення. Насамперед вони можуть бути сформовані зі складу представницьких органів, можуть призначатися головою виконавчого органу місцевого самоврядування (мером, бургомістром), а також може застосовуватися «комбінований» спосіб їх формування.

Отже, ми розглянули кілька класифікацій моделей місцевого самоврядування, побудованих на різних основах, виокремили їхні характерні риси та особливості.

Л. В. Ярічевська, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Організаційно-правові основи місцевого самоврядування (порівняльний аспект)

У сучасному світі найважливішими факторами і показниками руху суспільств шляхами прогресу і процвітання служать рівень розвитку місцевого самоврядування, якість і ефективність результатів його дії.

Місцеве самоврядування в поєднанні з іншими інститутами демократії формує вільну особистість — громадянина — депутата — користувача матеріальних і інших благ — власника — підприємця — платника податків та ін. Воно сприяє усвідомленню цією особистістю (у будь-якій іпостасі) своєї значущості, необхідності бути причетною до загальних справ, формує почуття відповідальності за загальне благо, за загальне (суспільне) надбання.

На цій основі наповнюються змістом, перш за все для особистості, такі ціннісні категорії, як публічний порядок (в тому числі правопорядок), добрі вдачаї, суспільна безпека, суспільна охорона здоров'я, священне і недоторканне право приватної власності, приватного життя, дорожочінінйше право людини на вільне вираження поглядів і думок, незловживання правом та ін.¹ Зокрема, місцеве самоврядування створює той

© Ярічевська Л. В., 2003

¹ Див.: Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1879 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. — 2-е изд. — М.: БЕК, 1997. — С. 135—137.