

ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ УКРАЇНИ

Анатолій ТКАЧУК, Роберт АГРАНОФФ, Тревор БРАУН

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:
СВІТОВИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД**

ПОСІБНИК

**КИЇВ
"ЗАПОВІТ-
1997**

Ця публікація стала можливою завдяки підтримці, наданій бюро ODST офісу Агенції Міжнародного Розвитку Сполучених Штатів (USAID) в Україні, відповідно до угоди № CAN 100-007-G-60-00-4012-00. Позиція авторів може не співпадати з позицією USAID.

Посібник "Місцеве самоврядування: світовий та український досвід" є результатом багаторічної роботи експертів Програми сприяння парламентові України над аналізом тенденцій розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу та Україні. Тут викладені основні проблеми, що стоять перед місцевим самоврядуванням не залежно від країни чи системи самоврядування, а також аналізується досвід становлення місцевого самоврядування в Україні в історичній перспективі. Посібник може бути корисним для народних депутатів України, депутатів місцевих рад, практичних працівників органів місцевого самоврядування, студентів юридичних факультетів, політологів та політиків.

Коротко про авторів

Ткачук Анатолій Федорович — виконавчий директор проекту "Парламент - Уряд-місцеве самоврядування" Програми сприяння парламентові України. Народний депутат України 1990-1994 р.р., заступник голови комісії з питань законодавства і законності Верховної Ради України 12-го скликання. Автор більше десяти законопроектів, що були прийняті Верховною Радою України. Юрист. Має багато наукових та науково-популярних публікацій з питань місцевого самоврядування, виборчого законодавства та конституційного права, серед яких наукова монографія "Місцеве самоврядування; проблеми і прогнози", "Тести з курсу конституційного права України для студентів юридичних факультетів університетів" і книжка-розмальовка для дітей "Конституція України для всіх і для кожного".

Роберт Агранофф — провідний радник Програми сприяння парламентові України з питань стосунків між рівнями влади та місцевого самоврядування. Професор відділення суспільних та екологічних досліджень Університету штату Індіана (Блумінгтон, США), Університетського закладу "Ортега і Гассет" (Мадрид, Іспанія), член-кореспондент Центру з питань конституційного аналізу Дослідницької ради з гуманітарних наук (Преторія, Південна Африка). Автор багатьох досліджень з питань місцевого самоврядування та міжурядових стосунків.

Тревор Браун — науковий співробітник Програми сприяння парламентові України, аспірант на ступінь доктора філософії з питань державної політики Університету штату Індіана (Блумінгтон, США). Працював у органах місцевого самоврядування міст Менло Парк, Окленд - штат Каліфорнія та Блумінгтона - штат Індіана.

Переклади, включені до посібника, зроблено перекладачами Програми сприяння парламентові України: Віктором Поліщуком, Людмилою Лісковською, Абрамом Волошиним.

ISBN 966-7272-01-X

© 1997, Програма сприяння парламентові України.

ВСТУП

Вранці 28 червня 1996 року Верховна Рада України схвалила нову Конституцію України - Конституцію нової незалежної європейської держави.

Вперше за новітніх часів на конституційному рівні в Україні було проголошено, що "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7)", і цілий розділ XI Конституції присвячено конституційним основам самоврядування. Тепер відкрито конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з дуже важливих і необхідних елементів демократичної держави.

Звичайно, не слід думати, що конституційне закріплення положення про право територіальних громад на самоврядування є лише наслідком конституційної ночі з 27-го на 28 червня. Україна до цього йшла протягом 1990-1996 років, постійно шукаючи шляхи реформування структур влади і заміни комуністичної вертикалі "державних" рад системою органів самоврядування та розподілу владних повноважень між місцевою державною адміністрацією та місцевими радами.

На цьому довгому шляху були важливі здобутки та втрати, проте силами наукової думки, практичних працівників рад і адміністрацій, завдяки діяльності народних депутатів України, постійних комісій Верховної Ради, Україна продовжувала рухатись у напрямі побудови основ самоврядування, і в цьому є певний внесок Програми сприяння парламентові України, особливо в частині наукового та інформаційного забезпечення народних депутатів України з питань організації влади та місцевого самоврядування.

Програма сприяння парламентові України (ПСП) розпочала свою діяльність у другій половині 1994 року й одним із пріоритетів своєї роботи визначила напрямок, що стосується проблем місцевого самоврядування та взаємовідносин між законодавчою, виконавчою владами та місцевим самоврядуванням. За 1994-1997 роки ПСП виконала досить значний обсяг роботи, спрямований на створення інформаційної бази для народних депутатів України, науковців, практичних працівників з питань, що стосуються нормативного забезпечення функціонування місцевого

самоврядування в різних країнах Європи й Америки, а також у пострадянських республіках колишнього СРСР.

За ці роки силами ПСП було перекладено українською мовою 4 нормативних актів з питань місцевого самоврядування, підготовлено 35 аналітичних оглядів та експертних оцінок, проведено велике соціологічне дослідження, присвячене проблемам місцевого самоврядування "Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози". Ряд народних депутатів України, практичних працівників органів місцевого самоврядування та їх об'єднань завдяки ПСП змогли вивчати місцеве самоврядування у Сполучених Штатах Америки. А друкований інформаційний Вісник Програми сприяння парламентові України, який почав виходити із 1995 року, змогли прочитати не тільки народні депутати України. Він розповсюджувався серед працівників адміністрації Президента, Кабінету міністрів, його регулярно одержували всі обласні, районні та міські ради по всій території України, а також наукові бібліотеки основних наукових та навчальних закладів України.

Робота Програми сприяння парламентові України не обмежувалася співробітництвом із парламентом та народними депутатами. Плідна співпраця з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню, Асоціацією міст України, Асоціацією демократичного розвитку і місцевого самоврядування дала змогу долучити до розв'язання проблем місцевого самоврядування великий потенціал практичних працівників органів місцевого самоврядування, фахівців і науковців із різних міст і регіонів України. Науково-практичні конференції, семінари та круглі столи, що проводилися за участю ПСП, були тими цеглинками, з яких складатиметься фундамент теоретичних та практичних основ місцевого самоврядування в Україні.

Посібник, з яким ви маєте змогу ознайомитись, увібрав у себе частину матеріалів, підготовлених у рамках Програми сприяння парламентові України з питань місцевого самоврядування за попередні роки, а також і тих, що готувалися спеціально для цієї книги.

Працюючи над цим посібником, автори прагнули, аби він став не просто інформацією про місцеве самоврядування в Україні та різних країнах світу. Ми зробили спробу створити посібник, який може бути корисним не тільки народним депутатам України чи депутатам місцевих рад, а й практичним працівникам місцевого самоврядування, слухачам академій державного управління, студентам юридичних факультетів університетів чи інших закладів освіти.

На жаль, в Україні питанням теоретичного осмислення засад існування місцевого самоврядування досі не приділяється достатньої уваги. Публікацій на цю тему мало, спеціальна література майже не видається.

Цей посібник не претендує на якусь визначальну роль у творенні наукової думки в Україні щодо інституалізації місцевого самоврядування. Але ми сподіваємося, що він буде корисним для багатьох, кому утворення справді дієвого та демократичного місцевого самоврядування в Україні не видається дрібницею, що не заслуговує на увагу.

Загальна структура

Як уже зазначалося, посібник Програми сприяння парламентові України "Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід" має не стільки теоретичне значення, скільки практичне. Тому його метою є спроба дати депутатам представницьких органів різних рівнів, науковцям, практичним працівникам місцевого самоврядування уявлення про міжнародний досвід розвитку місцевого самоврядування та порівняти його з досвідом українським. Адже саме на базі такого порівняння можна побачити загальні проблеми місцевого самоврядування, шляхи і тенденції їх вирішення.

Виходячи із таких міркувань і побудована структура посібника, який, крім Вступу, складається із 5 розділів, що логічно впливають один із одного.

Розділ I складається із двох підрозділів, які розкривають єдність і різноманітність форм місцевого самоврядування.

1. Місцеве самоврядування у контексті світового досвіду.

1. Типи систем місцевого самоврядування.

Для визначення тенденцій та можливостей розвитку місцевого самоврядування нами обрано кілька країн Америки та Європи з відмінними політичними системами та структурами влади, але які мають досить розвинене автономне місцеве самоврядування. Це такі країни, як Німеччина, США, Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії, Іспанія, Швеція, Франція, Угорщина та Польща.

На прикладі цих країн тут зроблено спробу показати, що незважаючи на історичні, географічні, національні, політичні та інші відмінності для місцевого самоврядування характерні однакові ключові проблеми, які потрібно вирішувати незалежно від особливостей країни.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування.

У цьому підрозділі висвітлюються та аналізуються міжнародні правові акти з питань самоврядування, а саме: Європейська хартія місцевого самоврядування. Пропонується стислий розгляд того, що спонукало до створення хартії і як уряди працюють над дотриманням принципів цього документа.

У розділі II зроблена спроба окреслити та охарактеризувати головні проблеми місцевого самоврядування, котрі є спільними для всіх моделей і форм самоврядування незалежно від форми державного устрою тієї чи іншої країни.

II. Найважливіші проблеми, що визначають розвиток місцевого самоврядування і є спільними для будь-яких урядових систем.

1. Міжурядові системи

2. Структура й політика

3. Функції з надання послуг

4. Міжурядові фінансові стосунки і фінанси органів місцевого самоврядування

5. Механізми розв'язання конфліктів між рівнями урядування

6. Регулятивні повноваження щодо майна місцевих органів влади

Кожна з цих проблем розглядається на предмет її значення для управління місцевими громадами, висвітлюється також роль державної влади, зокрема парламенту, у творенні законів з цих проблем, тощо.

III розділ є ключовим з точки зору вивчення зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування. Викладені тут матеріали дослідження дають підстави зробити наступний висновок: незалежно від форми місцевого самоврядування, що застосовується у демократичних країнах, саме воно є необхідним чинником демократії та ефективного урядування.

III. Різні країни - різні системи. Спільна - демократія.

У цьому розділі більш детально характеризуються системи місцевого самоврядування окремих країн, їх історичний шлях розвитку та окремі здобутки на цьому шляху.

1. Сполучені Штати Америки.

2. Республіка Франція.

3. Федеративна Республіка Німеччина.

4. Королівство Швеція.

Звичайно, цей посібник був би неповним, якби не торкнувся проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні. На наш погляд, саме на фоні досвіду міжнародного можна більш правильно оцінити і досвід український.

IV. Місцеве самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні пройшло довгий та складний шлях свого розвитку, але реально, як інституція демократичної країни, почало творитися протягом останніх 6-8 років. У цьому розділі дається історичний огляд змін поглядів на місцеве самоврядування в Україні протягом останніх років, характеризуються деякі, найбільш важливі закони.

Велика увага приділена конституційному закріпленню прав місцевого самоврядування та зроблена спроба аналізу подій, пов'язаних із прийняттям Верховною Радою України нових законів про місцеве самоврядування.

Підсумкові положення.

Цей підсумковий розділ дає можливість поміркувати над майбутнім місцевого самоврядування в Україні та зробити деякі прогнози.

Такою є структура пропонованого посібника. Звичайно, його обсяг не дає змоги висвітлити всі матеріали, напрацьовані спеціалістами ПСП за 1994-1997 роки, але ми сподіваємося, що всі вони, у тому числі й переклади нормативних актів з питань місцевого самоврядування різних країн світу, знайдуть свого читача і прислугуються на благо України.

РОЗДІЛ І. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, усі демократичні нації намагаються досягти двох основних цілей, які часом суперечать одна одній. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Тому одним із найголовніших завдань, що постають перед посадовими особами центральних органів влади всього світу, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей.

У цьому розділі подано стислий огляд того, як сім держав Західної та Східної Європи і Сполучені Штати намагаються урівноважити місцеву автономію і загальнодержавні норми у своїх законах і на практиці. Після цього подається стислий виклад Європейської хартії місцевого самоврядування - документа, який закріплює право на місцеве самоврядування у державах Європи і функціонує як сукупність цілей, яких європейські держави прагнуть досягти у майбутньому. У Розділі II розглядаються проблеми, з якими стикаються усі центральні уряди, вибудовуючи стосунки між центральним урядом і органами місцевого самоврядування. Конкретна інформація по кожній країні, подана у Розділі I, слугуватиме тлом для конкретних прикладів у Розділі II.

Глава 1. ОСНОВНІ ТИПИ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі за останні двісті

років право на місцеве самоврядування стало конституційне визнаним у більшості держав. Конституційні норми у цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації. Зовсім недавно, після краху радянського комунізму, країни Східної Європи включили положення про самоврядування до своїх нових конституцій та законів. На відміну від конституцій більшості західно- і східноєвропейських країн, Конституція Сполучених Штатів гарантує суверенітет урядів штатів, але не згадує про місцеве самоврядування. Це пояснюється федеративним характером американської системи, де народ наділяє владою як центральний уряд, так і уряди штатів. Як наслідок, всі 50 штатів країни мають право регламентувати структуру й діяльність населених пунктів за умови дотримання ними існуючих тлумачень Конституції. Таким чином, повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути різними у різних штатах і навіть у межах одного штату, де діють кілька різних статутів органів місцевого самоврядування. Місцева автономія залишається основною рисою американської демократії. Це справедливо також для всіх 25 існуючих у світі федеральних і більшості квазіфедеральних систем.

1. ЗАХІДНА ЄВРОПА

Багато органів місцевого самоврядування у Західній Європі ведуть свою історію від князівств, герцогств, графств, міст, приходів та інших місцевих форм урядування, що з'явилися за феодальної доби ще до появи держав-націй. З розвитком торгівлі між XI і XIII століттями міські поселення зростали у зв'язку з міграцією сільських жителів до міст. Деякі більші міські громади дістали статус напівсуверенних одиниць і таким чином заклали основу місцевої автономії. Протягом XVI, XVII та XVIII століть у деяких європейських країнах було запроваджено центральну адміністрацію, яка включала загальнодержавну систему надходжень, чиновницький апарат і армію. Розбудова суверенної держави-нації впродовж цього періоду призвела до підпорядкування міст та інших менших форм правління. У результаті заходів, спрямованих на реформування центрального уряду, місцева влада почала набувати форм адміністративних підрозділів центрального уряду. Такий розвиток був найбільшою мірою виражений у Великій Британії, де впродовж XX століття центральний уряд міцно утвердив своє домінування, підкресливши тим самим роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг. Хоча у кожній країні були свої відмінності, за цей період масштаби й функції центральних урядів у Європі зросли, збільшивши таким чином центральний чиновницький апарат, помноживши мережу своїх органів на місцях та істотно збільшивши кількість директив, субсидій та інших форм зв'язків з органами місцевої влади. У результаті

міські муніципалітети різко розширили обсяги послуг, які вони надають, свій апарат та бюджет.

Однак, хоча по всій Європі у XVI- XVII століттях держави-нації консолідувалися, автономний розвиток у міських районах заклав підґрунтя для місцевих прав. Упродовж XIX століття реформування місцевого самоврядування розширило й зміцнило роль місцевих виборних рад, тим самим підвищивши роль місцевого самоврядування як "самоврядних громад". Одночасно із зростанням числа чиновників у центрі і розпоряджень, які від них надходили, органи місцевого самоврядування встановлювали сфери місцевої автономії. Таким чином, урівноваження вимог центральної влади з правом на місцеву автономію залишається незмінною темою стосунків між центром та місцевою владою.

Хоча ця загальна схема властива більшості держав-націй Західної Європи, особливості історичних шляхів у межах загальної тенденції призвели до виникнення великої кількості різноманітних систем місцевого самоврядування. Приклади Швеції, Іспанії, Німеччини, Франції та Великої Британії слугують ілюстрацією різноманітності систем місцевого самоврядування у Західній Європі.

1.1. ШВЕЦІЯ

Конституційні норми і положення закону

Основні принципи місцевої автономії викладені в "Урядовому Акті", одному з трьох головних документів шведської Конституції 1975 року. У цьому документі зазначено, що муніципалітети й округи мають право встановлювати податки в межах своїх територій, а повноваження на прийняття рішень мають виборні представники у муніципальних та окружних радах. Закон про місцеве самоврядування 1977 року проголошує, що місцеві ради "самі керують власними справами". Це означає, що місцеві органи влади наділені повноваженнями діяти в інтересах місцевих жителів. Але рішення повинні стосуватися питань, що становлять громадський інтерес у межах сфери повноважень, мають бути пов'язаними з веденням неприбуткової діяльності, не посягати на права особи і не робити утисків. До того ж вони мають трактувати всіх громадян однаково. Періодично Риксдаг, парламент Швеції, ухвалює рамкові закони, що регулюють надання окремих послуг на місцевому рівні.

Базова структура

Швеція має два базові рівні врядування й адміністрації: центральний уряд і субнаціональні органи влади, а також систему комбінованої ієрархії, за якої субнаціональні органи влади діють на окружному й місцевому рівнях. Муніципалітети не підпорядковані округам; правильніше

буде сказати, що кожна з цих одиниць має окремі відносини з центральним урядом. Територією кожного округу керує окружна рада й окружна адміністративна рада. Такі ради існують у кожному окрузі, крім острова Готланд і міст Готенбург і Мальмьо, які мають як окружний, так і муніципальний статус.

Окружні адміністративні ради очолюють губернатори, яких центральний уряд призначає на шестирічний термін. Окружна рада обирається раз на три роки і обирає свого голову і виконавчі органи. Крім призначених членів адміністративної ради до неї входять також 14 членів, які обираються на три роки окружною радою. Окружні ради й окружні адміністративні ради насамперед відповідають за управління державною системою медичних клінік і шпиталів. Кожна окружна територія поділяється на дрібніші території, якими керують муніципальні ради. Муніципалітети є незалежними юридичними особами, чия автономія, як зазначено вище, закріплено шведською Конституцією. Муніципалітети мають монополні права на прийняття рішень на субнаціональному рівні у містобудуванні й плануванні розвитку сільських районів, забезпеченні житлом, наданні комунальних послуг і в соціальному забезпеченні. Ці послуги не надаються окружними органами, тому дублювання відсутнє;

крім того, муніципалітети не підпорядковані ні окружній раді, ні окружній адміністративній раді.

Головним принципом центрального уряду в його відносинах з місцевою владою було обмеження ролі міністерств центрального уряду прийняттям рішень загальнодержавного характеру та розподілом ресурсів. Тому у наданні послуг на місцевому рівні центральний уряд повинен довіряти субнаціональним органам влади й покладатися на них. Втім, присутність центрального уряду на окружному рівні є дуже відчутною завдяки призначенням до адміністративних рад; крім того, захист своїх інтересів на місцевому рівні він здійснює і через переговори та укладання угод з муніципальними службовцями. Таким чином, функції загальнодержавних та місцевих виборних органів настільки переплелися, що важко визначити кордони між центральними та місцевими інтересами.

Зовсім недавно центральний уряд розпочав децентралізацію, передаючи більше відповідальності за здійснення функцій на місцевий рівень та обмежуючи свій контроль над цими функціями. Внаслідок цього місцева автономія розширилася, оскільки Риксдаг ухвалює рамкові закони, які покладають вирішення питань місцевого рівня на місцеві ради.

1.2. НІМЕЧЧИНА

Конституційні норми і положення закону

Стаття 28 Основного закону— німецької Конституції— проголошує, що в кожній з німецьких одиниць урядування— землях, округах та

громадах— жителі повинні бути представлені органом, який обирається на загальних, вільних, прямих, рівних і таємних виборах. Громади, що є основними одиницями місцевого самоврядування у Німеччині, мають гарантоване право порядкувати всіма справами місцевої громади в межах, установлених законом. Об'єднання громад також мають гарантоване право на самоврядування в рамках закону. Джерела й розподіл податкових надходжень визначаються Конституцією. Статус місцевих органів дістає додаткову підтримку в конституціях земель, які також передбачають місцеве самоврядування. Згідно з ними місцеві органи влади наділені загальними повноваженнями на порядкування всіма громадськими справами на своїй території до тих пір, поки федеральне чи земельне законодавство не скасує їх.

Базова структура

Німеччина має чотири основні рівні урядування: федеральна влада, 16 земель, округи й громади. Система місцевого самоврядування, що розвинулася в Німеччині, являє собою систему регіонального підпорядкування¹. Розв'язання місцевих проблем федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, — на органи місцевого самоврядування.

Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту. У шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції істотно децентралізовані і передані адміністративним районам, створеним у межах цих земель на чолі з чиновниками районних органів. Головним обов'язком адміністративних районів є координація ведення справ у межах своєї юрисдикції. Їхні функції визначаються вже згаданим принципом (розумної) підпорядкованості: тобто вони вирішують питання, які вимагають ширшого контролю і більших ресурсів, ніж їх мають громади, а також питання, які не мають такого масштабу, як у земельних адміністративних одиницях. Проведення внутрішньої політики здійснюють разом землі і місцева влада, але остання виконує тут більшу роль.

Хоча, як здається, законодавством і закладений високий ступінь розмежування повноважень між територіальними рівнями, на практиці існує значна взаємозалежність між федеральною владою, землями та місцевою владою. Окрім взаємозалежності між рівнями урядування, існує широка взаємодія у горизонтальному плані, коли, наприклад, асоціації громад чи земель опікуються певними сферами суспільного життя, як-от освіта, автошляхи та пожежна охорона.

1.3. ІСПАНІЯ

Конституційні норми/положення закону

Стаття 140 Конституції Іспанії проголошує: "Конституція гарантує автономію муніципалітетів. Вони користуються повним правовим статусом. Управління й керівництво ними є обов'язком відповідних міських ратуш, що складаються з мерів та радників ...". Окрім конституційних гарантій місцевого самоврядування, Основний закон 1985 року про місцеве самоврядування закріпив основні норми його організації в межах іспанської демократії. Найважливіше те, що Закон 1985 року розподіляє функції залежно від розмірів муніципалітетів. Стаття 137 Закону про вибори передбачає вибори як на провінційному, так і на муніципальному рівні. Вона також встановлює кількість радників, які мають обиратися в кожному муніципалітеті залежно від кількості населення.

Базова структура

Нижчими від центрального уряду в Іспанії є, по суті, три рівні субнаціонального урядування — регіональний, провінційний та муніципальний. Головними інституціями на муніципальному рівні є повний склад муніципальної ради і муніципальної комісії, кожна з яких очолює мер. Ці органи є обов'язковими згідно із Законом про місцеве самоврядування. Втім, кожна міська ратуша як центр міського самоврядування вільна створювати будь-які додаткові постійні чи спеціальні органи, які вважає необхідними для ефективного управління муніципальними справами. Муніципальну раду обирають на основі прямого загального виборчого права. Цей орган визначає повноваження мера, якого обирають члени повного складу ради на своєму першому після проведення місцевих виборів засіданні. Мер керує діяльністю муніципальної комісії, що складається з мера, його заступника та певної кількості радників, призначених мером, яких він може звільнити. Звичайно, усі члени комісії належать до партії більшості. Муніципальна комісія відповідає за контроль над управлінням містом та підрозділами, що надають послуги. Усі муніципалітети відповідають за освітлення у громадських місцях, утримання кладовищ, видалення сміття, прибирання вулиць, постачання, каналізацію, виїзд на автошляхи, брукування вулиць, а також контроль за якістю їжі та напоїв.

Провінції були утворені як головні одиниці центрального уряду і задумані як органи, через які центральний уряд мав здійснювати свою політику. Вони також мають конституційний статус. Провінції перебувають між загальнодержавним і місцевим рівнями, оскільки, з одного боку, вони складаються з декількох муніципалітетів, а з іншого — слугують каналом здійснення політики центрального уряду.

Основними інституціями на провінційному рівні є провінційна рада у повному складі і провінційна комісія, кожну з яких очолює президент провінції. Ці передбачені законом органи мають існувати в усіх провінційних столицях, хоча провінційна, як і муніципальна рада, може, якщо захоче, створювати й інші органи. Провінційна рада складається з депутатів провінції, які обираються у непрямий спосіб муніципальними радниками, обраними на попередніх муніципальних виборах. Місця розподіляються за системою пропорційного представництва. Основною функцією ради провінції є контроль та нагляд за роботою адміністрації провінції. Повноваження й функції ради провінції у законотворенні обмежені. Подібно до мера муніципалітету, президент провінції обирається членами ради провінції. Разом із віце-президентом (або віце-президентами) та певною кількістю депутатів провінції президент ради керує комісією провінції, чийм головним завданням є управління адміністративними відділами провінції.

Іспанська Конституція передбачає також організацію автономних областей. За поданням груп провінцій чи однієї провінції парламент може затвердити закон про автономію будь-якої території. Уряд кожної автономної області згідно з Конституцією має однопалатний виборний законодавчий орган, раду й президента, адміністративні органи і володіє деякими виключними повноваженнями, а також певною кількістю паралельних повноважень. Передання сфер компетенції від центрального уряду до автономних областей відбувається функція за функцією, шляхом двосторонніх переговорів між центральним урядом і окремими автономними областями. Крім делегування повноважень згідно зі статтею 150 Конституції, де зазначено певні повноваження, котрі можна передавати багатьом автономним областям, Конституційний суд постановив, що сфери компетенції повинні передаватися кожній території окремо. Автономні області є єдиними відповідальними за планування, громадські роботи, некомерційні аеропорти, сільське й лісове господарства, проекти використання водних ресурсів, сферу культури, туризм, будівельний нагляд і професійне навчання.

1.4. ФРАНЦІЯ

Конституційні норми і положення закону

Незважаючи на адміністративні реформи 80-х років, Франція серед більшості демократичних країн Європи є ще й досі найбільш централізованою державою. Саме тут досить стійкі традиції міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей. Конституція Франції 1958 року, яка діє донині, досить скупо говорить про права місцевого самоврядування. Це розділ 11 "Про місцеві колективи", хоча в ньому 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".

Велика адміністративна реформа, що розпочалась у Франції в 1982 році, поклала край тотальному державному керівництву над усіма ланками місцевого життя і надала досить широкі права місцевому самоврядуванню. Найважливішим у Законі № 82-213 від 2 березня 1982 року була норма статті 1, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: "Стаття 1. Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть 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 статус обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті".

Велика французька адміністративна реформа проводилась по етапах. Наступний етап реформи розпочався з нових законів від 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року. Цими законами визначався новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами на користь останніх.

На 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.

Базова структура

Після державного рівня урядування Франція має реально ще три рівні урядування:

- ***рівень комун(общин)*** — основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні державні органи загальної компетенції. Органами самоврядування тут є муніципальні ради зі своїми виконавчими органами - муніципалітетами;

- ***рівень департаменту***. На цьому рівні діють органи як місцевого самоврядування - Генеральна рада із власним виконавчим органом, так

і державної влади у вигляді префектур. Керує діяльністю префектури префект, який є офіційним представником держави і призначається Президентом за поданням Уряду.

- *рівень округу*. Третій рівень лише порівняно недавно набув статусу адміністративно-територіального утворення із власними урядовими структурами. На цьому рівні, як і на рівні департаментів, діють і органи самоврядування, і державні органи. Проте компетенція органів самоврядування тут досить обмежена. Органом самоврядування округу є окружна рада, голова якої вважається її виконавчим органом. Окружний префект, що здійснює на цьому рівні державну виконавчу владу, є одним із префектів департаменту, що входить до складу округу. Представницький орган формується прямими виборами (з 1986 року), що проводяться у рамках департаментів.

Суперечності між органами самоврядування та префектурами зараз вирішуються через адміністративні суди, хоча за префектами і досі залишилось право в особливих випадках зупинити незаконне, на його думку, рішення представницького органу місцевого самоврядування.

1.5. ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Конституційні норми і положення закону

На відміну від більшості країн Західної Європи Велика Британія має неписану Конституцію. Ухвалені парламентом закони, що належать до конституційних прерогатив, у жоден спосіб не закріплені і можуть змінюватися простою більшістю. За цієї системи місцева влада не має ніяких самостійних прав і є творінням ухвалених парламентом законів. Немає жодного писаного конституційного застереження щодо статусу й прав органів місцевого самоврядування, як немає і жодного формулювання, яке б визначало їхню роль у межах місцевих громад. Хоча раніше вважалося, що місцева влада, оскільки вона обиралася народом, має незаперечне право визначати політику в межах своєї юрисдикції, на практиці воно поступово втрачалося. Упродовж останніх двох десятиліть автономія органів місцевого самоврядування дедалі більше розмивалася, і вони поступово перетворюються на адміністративні органи центрального уряду. Несхильність центрального уряду визнавати, що органи місцевого самоврядування мають обґрунтовані права й повноваження, крім тих, що покладені на них парламентом, ілюструється відмовою підписати Хартію місцевого самоврядування Ради Європи на тій підставі, що вона суперечить британським традиціям.

Базова структура

Британія має два головні типи структур самоврядування — муніципальну й немуніципальну. Немуніципальні зони діють у двоярусній

системі графств та районів. Муніципальні зони реорганізовано з двоярусної системи на уніфіковану систему районів або графств; у випадках, коли відповідною одиницею урядування обиралися райони, вони мали прямі відносини з центральним урядом, а не опосередковані через уряди графств. В усіх випадках органи місцевого самоврядування керуються радами, обраними на місцях. Хоча такі самостійні утворення називаються муніципальними "корпораціями", не існує жодного положення про централізовану виконавчу владу в особі, скажімо, мера. Натомість ради поділено на комітети, які приймають основні рішення з питань місцевого урядування та укладають з органами влади угоди про надання послуг.

Усі британські немуніципальні графства відповідають за освіту, соціальні послуги, автошляхи і транспорт, пожежну охорону, встановлення і дотримання торговельних стандартів, видалення сміття, планування в галузі будівництва та охорону порядку. Немуніципальні райони відповідають за житлове будівництво, охорону здоров'я в аспекті навколишнього середовища, збирання сміття та регулювання забудови. Муніципальні органи місцевого самоврядування відповідальні за всі ці послуги, оскільки нині вони є уніфікованими одиницями.

2. СХІДНА ЄВРОПА

Упродовж останньої половини цього сторіччя органи місцевого самоврядування у Східній Європі значною мірою були керовані комуністичною системою ієрархічного подвійного підпорядкування. Хоча органи місцевого самоврядування і функціонували за часів комуністичного правління, маючи статус трохи вищий за статус адміністративних одиниць, більшість країн Східної Європи мають традиції місцевого самоврядування, які беруть початок у ті ж часи, що й у Західній Європі, Справді, оскільки у XVI столітті християнство вже було поширене на більшій частині Східної Європи, досягши на сході України, Румунії й Білорусі, багато східноєвропейських країн мають традицію місцевого самоврядування, зосередженого довкола громади. З крахом комунізму багато східноєвропейських країн повернулися до цих коренів і відновили у конституціях і в законах громаду як основну одиницю місцевого самоврядування. Упродовж 1990 року в Угорщині, Польщі, Чеській республіці й Словаччині були ухвалені нові закони про місцеве самоврядування. Через кілька місяців були проведені вільні вибори. Крім того, у всіх цих чотирьох країнах вже у 1993 році існували нові місцеві фінансові системи, що спиралися на місцевий контроль над низкою місцевих джерел надходжень. Загалом, принцип місцевої автономії було утверджено.

Новонароджені системи місцевого самоврядування в цьому регіоні мають ряд спільних рис, які подано нижче.

Історично самостійні громади мають право на утворення власної муніципальної корпорації, а муніципальні органи обираються на основі конкурентної багатопартійної системи.

Муніципалітетам надано низку повноважень та обов'язків, які вони можуть здійснювати самостійно, на відміну від завдань, виконуваних ними як представниками центрального уряду.

Муніципалітети мають право самостійно володіти й розпоряджатися місцевим майном і право мати певні незалежні джерела надходжень.

Центральні уряди дають муніципальній владі субсидії та субвенції, щоб допомогти у виконанні санкціонованих центром послуг.

2.1. ПОЛЬЩА

Конституційні норми і положення закону

Як зазначалося вище, так само, як і в державах Західної Європи, інститут місцевого самоврядування існує в Польщі уже декілька століть. Хоча інститути місцевого самоврядування за ієрархічної радянської системи стали адміністративними одиницями, з крахом комунізму статус польського місцевого самоврядування нині закріплено в польській Конституції. Відповідно до цієї Конституції "Республіка Польща гарантує місцевому самоврядуванню участь у здійсненні державної влади, а також свободу дій іншим формам місцевого самоврядування". Розділ 5 Конституції Польщі проголошує, що місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях. Вона також проголошує, що право власності та інші майнові права, надані одиниці місцевого самоврядування, належать місцевій громаді. Крім того, у законі про місцеве самоврядування сказано, що "мешканці громади становлять, на підставі закону, самоврядне об'єднання".

Польський уряд розпочав реформу місцевого самоврядування, яка складається з таких елементів:

- 1) скасування конституційного принципу уніфікації державної влади;
- 2) створення нового демократичного закону про місцеві вибори до місцевих рад;
- 3) відтворення муніципальних юридичних осіб/суб'єктів права і відновлення майнових прав;
- 4) створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волонтаристських рішень державної адміністрації;
- 5) обмеження на державне втручання до місцевих справ;
- 6) перехід державної адміністрації під муніципальний контроль;
- 7) встановлення права на заснування міжмуніципальних об'єднань;
- 8) встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації.

Базова структура

Цікаво, що Польща продовжує використовувати територіальний поділ, запроваджений за комуністичного правління у 1975 році. Ця система ґрунтується на дворівневій структурі з 49 воєводств і нижчому рівні у складі 2900 муніципалітетів. До основних сфер діяльності муніципалітетів належать освіта, культура, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, будівництво й управління муніципальним житловим фондом, планування й забудова земельних ділянок, водо-, енерго- й газопостачання, місцевий громадський транспорт, автошляхи, збирання й видалення сміття, громадські парки, спортивні й рекреаційні заклади, місцевий правопорядок та пожежна охорона.

Керівництво муніципалітетами здійснюють ради, члени яких обираються в одномандатних виборчих округах у муніципалітетах з кількістю мешканців менше від 40 000 осіб; більші муніципалітети поділяються на багатомандатні округи, де провадяться пропорційні вибори. Виконавчою владою є муніципальні адміністрації, які очолюються мерами. Мера призначає рада, але не обов'язково з числа своїх членів. Мер також скликає засідання ради, однак для головування на її засіданнях рада обирає собі голову. Рада обирає також комісію, що складається з мера, заступників мера і до п'яти інших членів, які обираються з числа членів самої ради. Муніципальні комітети заснуються радою і вирішують питання свого чисельного складу і функцій. До комітетів можуть призначатися невиборні експерти, однак їхня кількість не може перевищувати 50% від числа членів. Кандидатура головного адміністратора висувається мером і затверджується радою, після чого він підпорядковується мерові.

2.2. УГОРЩИНА

Конституційні норми і положення закону

Правовий статус місцевого самоврядування в Угорщині визначений Законом 1990 року про місцеве самоврядування і Законом 1990 року про місцеві вибори. Ці закони передбачають, що місцеве самоврядування в Угорщині спирається на принцип "загальної компетенції", за яким місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов'язані з місцевими справами, які не є конкретним обов'язком іншого державного органу і не суперечать законам. Рішення місцевого уряду можуть бути скасовані Конституційним судом та іншими судами у випадку порушення загальнодержавного законодавства. Органи місцевого самоврядування мають також законне право висловлювати свою думку чи бути ініціаторами запитів щодо завдань та функцій, які мають відношення до їхніх громад, але виконуються іншими органами. Крім того, органи місцевого самоврядування мають право на власний розсуд обкладати

своїми податками, а також право отримувати частку державних податків та субсидій через певні формули, а не шляхом ведення переговорів із центральним урядом.

Базова структура

Угорщина поділяється на 8 регіонів, 20 округів, 22 райони в межах Будапешта, а також 3070 міст і сіл. Регіони є децентралізованими одиницями державної адміністрації, а не місцевого самоврядування. У кожному регіоні президентом призначається уповноважений Республіки для координування дій державної адміністрації, нагляду за місцевими органами та перевірки законності їхніх рішень у межах їхніх автономних сфер відповідальності. Округи є рівнем місцевого самоврядування із радами, що опосередковано обираються членами міських і сільських рад, розташованих на їхній території. У широкому розумінні їхні функції полягають у виконанні завдань, які є надмірними для міських чи сільських рад. Однак, ці функції відмежовані від функцій міських та сільських рад. Міста й села мають право обирати раду і здійснювати функції місцевого самоврядування. Як зазначено вище, ці права мають давню історію, нерідко ще з часів середньовіччя. Міста із населенням понад 50 000 осіб можуть бути визнані парламентом як такі, що мають "окружний рівень". Це означає, що вони виконують функції окружного уряду в межах своїх територій, які виключаються з юрисдикції округів.

Всі муніципалітети в Угорщині представлені виборними радами. У муніципалітетах, де мешканців менше від 10 000 осіб, вибори пропорційні. У більших муніципалітетах одна половина членів ради обираються всім населенням, а друга половина — в одномандатних округах. Обираються також один-два заступники. Відомчий поділ мерії на відділи вирішується радою. За рішенням ради можуть утворюватися комітети; їм можуть надаватися виконавчі функції, але здебільшого вони мають дорадчий характер і можуть консультувати раду з питань вибору політичного курсу. Головний адміністратор призначається радою на невизначений термін. Комісій в угорських радах немає.

Слід зазначити, що реформа місцевого самоврядування в Угорщині була радикальнішою й швидшою, ніж у будь-якій іншій колишній соціалістичній країні Європи. Фактично Угорщина є єдиною державою у Центральній та Східній Європі з цілком завершеною системою місцевого самоврядування, яка вже функціонує. В Угорщині реформовано як нижчі, так і вищі рівні місцевого управління, завершено передання функцій та майна і запроваджено всебічну й постійну структуру фінансових відносин між центральним та місцевим рівнями, що включає місцеве оподаткування, розподіл надходжень та надання субсидій за формулами.

3. СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

Сполученим Штатам завжди були притаманними культурна розмаїтість і система контрастуючих регіональних економік. Внаслідок цього у 50 штатах місцеве самоврядування набуло різних форм. Деякі з цих форм місцевого самоврядування мають своє коріння у Європі. Наприклад, міста Нової Англії походять від дрібних самоврядних міст Європи. Місцеве самоврядування у районах розташування плантацій на півдні розвинулося з британських графств. Середньоатлантичні штати поєднують такі інститути, як міста й графства. Така розмаїтість залишилася й сьогодні.

Конституційні норми та положення закону

На відміну від більшості країн Західної Європи, де статус органів місцевого самоврядування закріплено в Конституціях, у конституції США про них немає жодної згадки. Органи місцевого самоврядування є творіннями штатів і щодо свого статусу, прав та привілеїв залежать від законів і конституцій штатів. Існує 50 різних систем місцевого самоврядування — стільки, скільки і штатів. Теоретично штати можуть скасовувати й замінити місцеву владу, проте на практиці право й політичне життя обмежують здатність штатів вживати такі заходи. Наприклад, виборці, завдяки своєму праву визначати конституцію штату шляхом референдуму, можуть обмежувати й обмежують повноваження свого законодавчого органу щодо органів місцевої влади.

По суті, існують дві правові доктрини, які застосовують штати для управління місцевими пунктами у Сполучених Штатах — правило Діллона² та самоуправління. Функції органів місцевої влади загалом є конкретно визначеними, і органи місцевої влади, у разі необхідності, повинні бути здатними довести в суді, що мають законне право на свою діяльність. Неухильне застосування цього принципу дістало назву правила Діллона, підвалини якого закладені рішенням суду штату Айова у 1870 році. Нині, у практично всіх випадках, штати розширили місцеві повноваження через закони про надання повноважень, статuti, надані окремим органам у межах штату, загальні статuti, що стосуються всіх муніципалітетів у штаті, і "конституційні" статuti місцевого самоврядування. Ці форми місцевого самоврядування дають муніципалітетам свободу у розробці свого статуту в межах настанов штату та визнають широку свободу рішень. Всі штати, крім одного, користуються статутами місцевого самоврядування.

Базова структура

У штатах Сполучених Штатів існує ціла низка місцевих самоврядних органів, у тому числі округи, муніципалітети, спеціальні округи, міста й

містечка. Округи спочатку були підрозділами штатів, створюваними відповідно до судових, військових та фінансово-бюджетних потреб, але з часом вони дедалі більше почали виконувати роль органів, які надають місцеві послуги, зокрема у міських округах. Вони є більшою мірою творіннями штатів, аніж муніципалітетів, оскільки не прив'язані до певної громади. Як правило, вони відповідальні за планування, рекреаційні послуги, бібліотеки та сільські дороги. В окремих випадках округи є основними відповідальними за соціальне забезпечення. Серед штатів, для яких це характерно, є передусім Нью-Йорк і Каліфорнія — два найбагатолюдніших штати США. Міста й містечка є підрозділами округів. Вони нерідко опікуються будівництвом і утриманням автошляхів, бібліотеками, переробкою й видаленням стічних вод, сміттєзвалищами та водопостачанням. Муніципалітети здебільшого є громадами, що отримали статус юридичної особи на підставі статуту і за клопотанням своїх мешканців. Вони існують у межах одного або декількох округів, хоча, з іншого боку, вони є творінням не стільки округів, скільки штатів. Послуги, що надаються муніципалітетами, у різних штатах різні, і часто вони надають послуги разом із округом, де вони знаходяться. Керівництво більшістю муніципалітетів здійснюється або за формою урядування рада-представник адміністрації, або рада-мер. У випадку форми рада-представник адміністрації обрана населенням рада наймає представника міської адміністрації для керівництва міською адміністрацією. Рада має право звільнити представника міської адміністрації. У випадку форми урядування рада-мер і рада, і мер обираються населенням, а мер керує адміністрацією міста, реалізуючи закони й постанови, ухвалені радою.

Спеціалізовані округи є податковими органами, утвореними для надання однієї чи двох послуг, — іноді законом штату, часом іншими органами місцевого самоврядування, а часом і внаслідок звернень та зборів громадян, які дістають схвалення компетентного органу (здебільшого суду). Є спеціальні округи для шкіл, пожежної охорони, збереження природних ресурсів, парків та місць дозвілля, водопостачання, каналізації, осушення, іригації, бібліотек, шкільних будівель, боротьби з комарами, житлового будівництва, розвитку громад, портів та інших цілей.

ГЛАВА 2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4. ІСТОРІЯ ПИТАННЯ

Хоча період XVI- XIX століть характеризувався формуванням держав-націй із значними повноваженнями щодо місцевих урядів, а XX століття позначене розширенням цих повноважень в умовах держав загального добробуту, федеральний уряд Сполучених Штатів і центральні уряди

Західної Європи починають відчувати межі невпинного зростання чиновницьких лав. Крім дедалі обтяжливіших витрат на утримання зростаючого числа чиновників, центральні уряди починають також розуміти, що у багатьох випадках місцеві потреби можуть краще задовольнятися органами місцевого самоврядування. Тому центральні уряди передають більше функцій з надання послуг населеним пунктам, одночасно скорочуючи свою роль у порядкуванні місцевими справами. Це є, певною мірою, розширенням місцевого самоврядування. Одним із наслідків цього процесу передання прав стало прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування розроблялася впродовж тривалого процесу обговорень у Раді Європи. У 1985 році її схвалив Комітет міністрів Ради Європи як договір, до підписання якого запрошувалися країни-учасниці, котрі, однак, формально зовсім не були зв'язані його положеннями. Хартія зобов'язує країни, які її підписали, застосовувати "основні норми, що гарантують політичну, адміністративну й фінансову самостійність місцевої влади". На вересень 1989 року Хартію підписали 17 країн-учасниць і ратифікували вісім. Як зазначалося вище, уряд Великої Британії відмовився підписати її на тій підставі, що Хартія суперечить британським традиціям. Проте решта країн-членів Ради Європи зробили істотні кроки у напрямі досягнення цілей цього документа, хоча міжнародне право від них цього не вимагає.

5. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Хоча Хартія визначає у загальних рисах численні цілі, які на цей час недосяжні для багатьох країн Західної і більшості країн Східної Європи, вона встановлює певну кількість широких принципів, на яких всі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування. Ось вони:

- Принцип місцевого самоврядування має бути включений у писаний закон і, де це можливо, в основний конституційний закон (Стаття 2).
- Місцева влада, в межах, установлених внутрішньодержавним правом, має бути наділеною правом регулювати й порядкувати значними обсягами громадських справ під свою власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження повинне здійснюватися виборними зібраннями (Стаття 3).
- Громадські функції повинні здійснюватися тими органами місцевої влади, які є найближчими до громадян. Коли функції з надання послуг виконуються вищим рівнем влади, вони мають розподілятися там, виходячи з вимог ефективності та ощадливості (Стаття 4).

- Будь-які зміни у кордонах на місцевому рівні мають проводитися на основі консультацій з місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців (Стаття 5).

- Місцева влада повинна бути здатною пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління (Стаття 6).

- Адміністративне втручання та регламентування вищими рівнями урядування справ місцевої влади має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує конституційне чи внутрішньодержавне законодавство (Стаття 8).

- Місцева влада має бути наділена правом формувати свої власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. У випадку, коли надання послуг вимагає центральний уряд, то або він має забезпечити належне фінансування, або місцевій владі слід дати право оподатковувати з метою фінансування виконуваних послуг (Стаття 8).

Як бачимо, Європейська Хартія є дуже важливим елементом гарантій прав громад на самоврядування і слугує інструментом демократизації усіх країн, що намагаються стати членами європейського співтовариства.

Примітки:

1. Дуже приблизний український відповідник англійського терміну "subsidiarization", що у свою чергу означає здійснення "subsidiarity" — принципу, згідно з яким найменшим одиницям суспільства, які можуть належним чином виконувати певну функцію, слід надавати таку можливість. Більша організація не повинна брати на себе завдання, яке може бути відповідним чином виконане на нижчому рівні. Тому державі не слід втручатися, якщо окремі особи чи приватні групи здатні впоратися зі своєю роботою задля загального добробуту.

2. Правило Діллона — правило, що застосовується при створенні законів, якими повноваження делегуються органам місцевого самоврядування: "Муніципалітет володіє і може здійснювати такі і жодних інших повноважень: по-перше, ті, що надані у прямій формі; по-друге, ті, що неминуче притаманні чи впливають з наданих у прямій формі повноважень; по-третє, ті, що безумовно потрібні для проголошених цілей і завдань муніципалітету — не лише зручні, але й необхідні...". Справа "Мерріам проти виконавців заповіту Муді", (1868 р.) (*Прим. перекладача*).

РОЗДІЛ II. ШІСТЬ НАЙВАЖЛИВІШИХ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На погляд законодавця, важливість відносин між загальнодержавними політичними інститутами, як правило, цілком зрозуміла. Правові, конституційні, політичні та адміністративні відносини між законодавчим та виконавчим органами визначають рівновагу політично-інституційних повноважень у державі. Однак нерідко законодавці не помічають вертикальних відносин між інститутами центральної влади і субнаціональними органами влади. Як показано у Розділі I, відносини між центром та місцевими органами влади всюди у західному світі відіграють надзвичайно важливу роль. У більшості західних країн надання послуг та збирання державних доходів переважно відбувається на місцевому рівні, незалежно від того, чи це робиться обраною місцевою владою, чи місцевими відділеннями центральних міністерств. Тому центральні законодавчі та/або виконавчі органи влади в усьому світі часто вживають заходи для впливу на структуру та діяльність субнаціональних органів влади.

Відносини між центральною та місцевою владами можуть набувати різноманітних форм. Найбільш поширеними є юридично-конституційні або економічно-фінансові форми, однак політичні, судові чи адміністративні відносини мають не менше значення. Як правило, Центральні законодавчі органи мають у своєму розпорядженні цілу низку засобів впливу на структуру та діяльність органів місцевого самоврядування. Вони застосовують різні комбінації таких засобів у своїх відносинах з органами місцевого самоврядування.

Основними засобами, якими законодавчі органи користуються для управління населеними пунктами, є закони та конституції. Як зазначалося у Розділі I, у більшості країн Заходу характер відносин між різними рівнями влади та статус органів місцевого самоврядування визначаються їхніми конституціями або законами. Коли для цього застосовуються

закони, вони звичайно називаються рамковими законами про місцеве самоврядування. Інколи для управління населеними пунктами застосовуються обидва типи правових документів. У таких випадках засади й підвалини місцевого самоврядування в загальних рисах окреслюються в конституції, а конкретні питання взаємовідносин між центральним урядом і місцевою владою визначаються в основних законах. Хоча основа місцевого самоврядування має юридично-конституційний характер, відносини між різними рівнями влади визначаються також адміністративними розпорядженнями або фінансовими умовами, так само як і рішеннями суду.

Програми, які мають виконуватися органами місцевого самоврядування, можуть містити норми, ухвалені законодавчим органом країни, які приписують або забороняють здійснення місцевою владою тих чи інших дій. Щодо фінансової сторони, то законодавчі органи можуть ухвалювати закони стосовно повноважень на отримання місцевих доходів та свободи їхнього витрачання. Крім того, законодавчі органи можуть надавати населеним пунктам грошові суми у вигляді субсидій, щоб спонукати їх до діяльності, яку б вони інакше не могли здійснювати. Щодо впливу судової системи, то у деяких країнах суди відіграють основну роль у вирішенні суперечок між різними владними рівнями. Нарешті, політичні системи також впливають на статус органів місцевого самоврядування. За деяких політичних систем, наприклад, у Німеччині, посадовим особам субнаціонального рівня надається місце у федеральному політичному органі.

Кожна країна має істотні політичні, правничі, економічні, адміністративні, соціальні та культурні відмінності порівняно з іншими країнами, водночас є цілий комплекс конкретних проблем, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, на які слід зважати центральній владі в усіх країнах світу, а саме:

- системи міжурядових стосунків;
- структура та політика;
- міжурядові фінансові стосунки і фінансування місцевого самоврядування;
- функції з надання послуг;
- механізми врегулювання конфліктів між владними рівнями;
- регулятивні повноваження щодо місцевої власності.

Існують і деякі інші проблеми місцевого самоврядування, які можуть зацікавити центральну владу, однак наведені вище є найголовнішими. Важливо зазначити, що хоча з такими проблемами стикаються всі країни, кожна з них нерідко вирішує їх у свій спосіб. Далі у цьому розділі

шість зазначених проблем розглядаються більш докладно і супроводжуються прикладами країн, які згадувалися в розділі I.

6. СИСТЕМИ МІЖУРЯДОВИХ ВІДНОСИН

Органи місцевого самоврядування є лише частиною більш розлогої системи урядування— міжурядової системи. Тут розглядаються два основні компоненти міжурядової системи: структура різних рівнів урядування і характер стосунків та зв'язків між ними.

Влада функціонує на різних рівнях юрисдикції. Найбільша одиниця — держава — представлена такими загальнодержавними політичними інститутами, як законодавчий орган, виконавча влада та судова система. Часто ця велика одиниця поділяється на географічно суміжні менші території під юрисдикцією відповідних органів влади. Іноді цей другий рівень розподіляється на ще менші одиниці, які, у свою чергу, можуть ділитися далі. Наприклад, Німеччина поділена на 16 земель, 543 округи і міста зі статусом округів і, нарешті, на 16 127 громад.

Розрізняють також унітарні та федеральні системи. В унітарних системах народ делегує владу одному рівню урядування. У свою чергу парламент ділить території, створюючи нижчі владні рівні. В унітарних системах субнаціональні органи влади іноді вважаються адміністративними одиницями центрального уряду. У федеральних системах владу розмежовано, оскільки народ делегує її двом рівням урядування. У федеральних системах повноваження різних рівнів урядування, як вважається, частково перекривають один одного, бо кожен з них отримує від народу свої повноваження.

Масштаби та ефективність місцевого самоврядування, а відтак і внесок, який воно може зробити у добробут громади, регіону та держави, значною мірою залежать від характеру стосунків між різними рівнями влади. З одного боку, центральна влада може через закони, нормативні акти та постанови виконавчих органів накладати істотні обмеження на повноваження місцевих органів влади. З іншого боку, за умов місцевої автономії органи місцевого самоврядування мають широку свободу в урядуванні в межах підвідомчої їм території.

У розділі I подано загальний опис структури міжурядових систем Швеції, Німеччини, Іспанії, Франції, Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії, Польщі, Угорщини і Сполучених Штатів. Як і більшість описів міжурядових систем, ті, що наведені у розділі I, є занадто схематичними і не розкривають повністю динаміки зв'язків між владними рівнями. Про це треба пам'ятати, знайомлячись із цими прикладами, тому що вони тяжіють до надмірного наголосу на позитивному характері міжурядових систем. У кожному випадку, хоча

структура міжурядової системи і не змінюється різко кожні десять років, характер стосунків між її одиницями та засоби, які застосовуються вищими владними рівнями для впливу на нижчі рівні, часто зазнають змін. Всі інші важливі аспекти міжурядової системи, зокрема ті, що стосуються відносин між центральною та місцевою владами, розглядаються в подальших частинах цього розділу.

7. СТРУКТУРА ТА ПОЛІТИКА

Другою основною проблемою, пов'язаною з місцевим самоврядуванням, з приводу якої центральні законодавчі органи часто ухвалюють закони, є базова структура місцевого самоврядування та засоби, за допомогою яких на місцевому рівні заповнюються вакантні посади.

Якщо говорити про базову структуру одиниць місцевого самоврядування, то такі країни, як Швеція, ухвалили закони, які вимагають її уніфікованої структури. У федеральних державах, де влада розподілена між рівнями урядування, часто побутують різноманітні форми місцевого самоврядування. Наприклад, у Сполучених Штатах уряди штатів мають право визначати структуру органів місцевого самоврядування в межах підвідомчої їм території. Через це у Сполучених Штатах існують різні форми місцевого самоврядування. Крім того, системи місцевого самоврядування у Сполучених Штатах навіть у межах одного штату неоднакові. Так, наприклад, найбільші міста штату Індіана на середньому заході США є окремими одиницями урядування. Проте столиця штату Індіана— Індіанapolis — є зведеною одиницею урядування— округом-містом, а тому організована інакше, ніж інші головні "великі міста" штату. Інколи рішення щодо структури містяться у самій конституції. Однак у багатьох випадках у конституціях обумовлено тільки загальні положення про основні принципи організації одиниць місцевого самоврядування, а функція визначення конкретних елементів структури місцевого самоврядування покладається на федеральний законодавчий орган.

Як і більшість державних систем урядування, органи місцевого самоврядування складаються звичайно з виборних законодавчих зборів та виконавчого органу. Ці два утворення забезпечують водночас здійснення усього комплексу владних повноважень та адміністративних функцій. Якщо не брати до уваги відмінностей у їхніх розмірах та типах, виборні законодавчі збори у своїй основі подібні в усіх розвинених демократичних країнах, хоча виконавча влада набуває дуже різноманітних форм. Старший керівний персонал, найняті службовці чи посадові особи органу місцевого самоврядування, як правило, мають дуже тісні стосунки з виконавчою владою і звичайно перебувають під її контролем. Функції здебільшого частково перекриваються. Інколи члени ради можуть брати на себе виконання тих функцій, які в іншому випадку виконувалися б

службовцями. Водночас законодавчі збори, виконавчий орган і апарат можуть бути формально і навіть фізично відокремленими і функціонувати у складі різних підрозділів. Однак у більшості випадків між складовими органів місцевого самоуправління існує часткове перекриття або органічний зв'язок.

Виконавча влада звичайно готує справи для ради, виконує її рішення і представляє її у формальних та неформальних відносинах. Вона спирається на працівників апарату - як на тих, що готують справи ради для обговорення та затвердження, так і на тих, що видають послугами місцевої влади і керують її персоналом від імені виконавчої влади.

Старший керівний персонал— це, як правило, висококваліфіковані професіонали. Їхня правомочність залежить від досвіду, відносної постійності їхньої роботи, характеру функцій, які вони виконують для ради та виконавчого органу, та їхнього статусу в органі влади, а інколи — від внутрішньодержавного законодавства. Їхня діюча правомочність може бути значною, оскільки саме від них залежить виборний глава виконавчої влади у підготовці справ ради, виконанні багатьох завдань, пов'язаних із прийняттям другорядних рішень, забезпеченні роботи служб місцевої влади і підтримці багатьох зовнішніх зв'язків.

Щодо засобів, за допомогою яких заповнюються вакантні посади на місцевому рівні, то вони можуть бути і призначувані. Як і стосовно базової структури місцевого самоврядування, вибір регулюється конституцією або законом. Представництво інтересів місцевих мешканців є суттю сучасної місцевої та регіональної демократії. Тому осердям переважної більшості одиниць місцевого самоврядування є виборна рада. Більші коливання спостерігаються в обранні чи призначенні глави виконавчої влади та його апарату. У Сполучених Штатах існує принциповий поділ на органи місцевого самоврядування з обраним мером і з призначеним місцевою радою представником міської адміністрації. Інші місцеві посади також іноді заповнюються за допомогою виборів. Як і на виборах на загальнодержавному рівні, тут звичайно для кандидатів встановлюються цензи, найголовнішими з яких є наявність громадянства держави та проживання на підвідомчій території. Нерідко існують вікові обмеження. Нарешті, всі зміни у загальнодержавних виборчих системах можуть мати місце і на місцевому рівні— від систем, що спираються на відносну більшість голосів, до систем з партійними списками.

Два приклади — Швеція та Польща — висвітлять головні складові структури та політики одиниць місцевого самоврядування.

ШВЕЦІЯ

Як і більшість органів місцевого самоврядування у Європі, шведське місцеве самоврядування має раду, що обирається прямим голосуванням.

Крім муніципальних рад, існують численні комітети або колегії, що порядкують на конкретних ділянках відання, наприклад - місцевим транспортом. Рада призначає членів комітету, багато з яких є необираними службовцями, до комітетів пропорційно партійному представництву. Вона призначає також свого голову, уповноважених та представників до державних та інших органів. Муніципальна рада може визначати місцеві органи, що входять до її юрисдикції, і надавати їм певні повноваження щодо прийняття самостійних рішень. Вона вирішує бюджетні питання, встановлює ставку місцевого прибуткового податку і зборів та призначає власних контролерів-ревізорів. Вона докладно визначає адміністративну структуру і відповідає на запити про надання інформації від уряду та державної і окружних адміністративних рад. У певних межах рада визначає кількість своїх членів, однак її мінімальний чисельний склад має дорівнювати 31, а кількість членів повинна становити непарне число. У Швеції всі місця у раді є посадами, які заповнюються через загальні вибори. Місцеві партійні організації ухвалюють партійні платформи і мають вирішальне слово у висуненні кандидатів за партійними списками.

Закон вимагає призначення радою головного виконавчого комітету як свого вищого виконавчого органу. Це— не окремий самостійний виконавчий орган, однак він відповідає за керування й координацію справ та діяльності ради, включаючи керівництво і нагляд за діяльністю інших підпорядкованих спеціальних комітетів. Виконавчий комітет-впливовий і шанований орган, який розробляє власні ініціативи і поєднує відповідальність за фінанси, політику та майно в цілому. Однак він не може втручатися у діяльність інших комітетів, необхідних за законом, якщо вони виконують обов'язки згідно із спеціальним законодавством, але може давати рекомендації і вносити пропозиції, робити запити про надання звітів та інформації.

Комітети або колегії ведуть більшість справ місцевих органів влади, й у більшості випадків мають у своєму розпорядженні відділ чи службу. Вони готують проекти рішень у справах, що розглядаються радою, вводять ухвалені рішення в дію, дбають про адміністративні справи. Обрані члени беруть безпосередню участь у вирішенні питань на всіх рівнях, від розробки законопроектів до ухвалення адміністративних рішень і реалізації законів. У 1980-х роках більшість муніципалітетів мали від 9 до 14 комітетів, кожен з яких складався з 11-12 членів і такої ж кількості депутатів. Окружні ради мали від 5 до 13 комітетів.

Місцеві ради відрізняються одна від однієї своєю адміністративною структурою. У невеликих та середніх за розміром органах влади кожен комітет керує своїм відділом через головну посадову особу. У великих муніципалітетах комітети, у тому числі й виконавчий комітет, часто

поділені на підкомітети, кожному з яких підпорядкований окремий відділ. Глава виконавчої влади або секретар міської ради є службовцем, який разом зі скарбничим є відповідальним перед виконавчим комітетом. Як головна посадова особа комітету, відповідального за загальний контроль над ресурсами, він відіграє роль координатора усієї організації. У більшості, але не в усіх випадках, місцева влада вільна визначати вимоги, які вона висуває до керівників відділів, а також призначати їх.

ПОЛЬЩА

Основною адміністративною одиницею у Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються *гмінами*, так і в містах. У деяких випадках гміни та міста злилися й утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Члени ради переобираються кожні чотири роки. Число членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ста членів. У громадах, де мешкає менше 40 000 осіб, вибори проводяться в одномандатних округах; у громадах із 40 000 і більше мешканців вибори відбуваються за принципом пропорційного представництва у багатомандатних округах, де обирається 5-10 членів ради.

Виконавчим органом ради є Колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше п'яти інших членів, обраних радою. Мер обирається радою, і є єдиним членом колегії, якому непотрібно бути членом ради. Він відповідає за організацію роботи колегії і щоденне ведення справ. Колегія відповідальна за підготовку порядку денного засідань ради, виконання її рішень, здійснення контролю за виконанням бюджету і наймання персоналу ради. Мер або його обраний заступник, якщо мер не є членом ради, головує на засіданнях ради. Мер відповідає за скликання засідань ради, які проводяться щонайменше один раз на квартал, хоча засідання може скликатися на вимогу принаймні однієї четвертої від числа членів. Рада призначає комітети, чие функціонування визначається регламентом ради.

Органи місцевої влади беруть участь у функціонуванні *воєводств*— місці зосередження центральної і місцевої влад у межах конкретної території. *Воєводства* не є частиною формальної структури місцевого самоврядування, однак відіграють провідну роль у відносинах між центральною та місцевою владами. *Воєводства* мають представницькі збори (сеймики), що складаються з делегатів від усіх органів місцевої влади в межах території воєводства, і адміністрацію, яка здійснює делеговані повноваження, як вони визначені місцевими органами і центральною владою. *Воєводства* мають численні функції, у тому числі

поточний контроль за роботою органів місцевої влади, поширення інформації про досвід діяльності місцевої влади, посередництво й арбітраж у конфліктах між органами місцевої влади, а також нагляд за функціонуванням державної адміністрації у *воєводствах*.

Крім *воєводств* існує також нижчий рівень державної адміністрації, відомий як *райони*. Закон про діяльність *воєводств* проголошує, що всі функції і сфери компетенції, які не передані у прямій формі органам місцевого самоврядування, повинні вважатися відповідальністю *воєводств*, а отже, безумовно, і *районів*. З-поміж 540 визначених функцій органів місцевого самоврядування у Польщі 62% передані органам місцевого самоврядування і 32% — *районам*.

8. ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає принципи місцевої автономії і місцевого фінансування, якщо така автономія має бути справжньою. Задоволення матеріальних, соціальних та духовних потреб може забезпечуватися лише через відкритий діалог між офіційним керівництвом і окремими громадянами місцевої громади. Тому закон про місцеве самоврядування має містити принципи, завдяки яким ті люди, чий майнові й особисті права значною мірою зачіпаються адміністративними актами й рішеннями, були поінформовані про них, могли висловити свої міркування і таким чином ставали активною частиною процесу прийняття рішень. Крім того, жоден захід на будь-якому владному рівні не повинен вживатися, якщо наслідки такого рішення виходять за межі тих людей і того рівня, для яких воно призначалося. Такий усебічний підхід має прийти на зміну нинішній вертикальній системі управління містами, яка створила низку ізольованих державних секторів, визначених поглядами фахівців на різноманітні управлінські функції з непроникними адміністративними межами.

У Швеції, наприклад, у фінансуванні зрослих видатків на діяльність громад місцеві податки (41%) і державні субсидії (24%) є найважливішими джерелами надходжень. Додатковими фінансовими джерелами для фінансування місцевого самоврядування є платежі за послуги (20%) і деякі доходи від комерційної діяльності й позики (14%). Серед місцевих податків панівне становище належить пропорційному прибутковому податку з осіб, які є зареєстрованими постійними мешканцями громади. Ставки податків встановлюються радами громади округу і парафією (у Швеції церква є державною). Вони можуть істотно відрізнятись залежно від громади.

8.1. ОПОДАТКУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ¹

Органи місцевого самоврядування, як правило, розраховують на три головні джерела надходжень, які становлять законну основу діяльності місцевого самоврядування, а саме: субсидії на послуги, покладені на них центром, майнові податки для послуг, пов'язаних з майном, і збори з отримувачів послуг.

Перше є надійною основою надходжень, які визначаються й отримуються на місцях. У багатьох європейських країнах традиційним джерелом місцевих прибутків залишається податок на нерухомість. Деякі країни розробили механізм спільного користування, прибутками податками який дає субнаціональним утворенням можливість встановлювати додатковий податок, котрий центральна влада збирає для них.

Загалом, сукупність податків, які можуть стягуватися органами місцевого самоврядування, встановлюється у законах, якими визначаються органи місцевого самоврядування, їхні повноваження й сфера відповідальності. У цих визначених законом межах рішення про запровадження, внесення змін і доповнень та скасування муніципального податку приймаються переважно місцевою радою. Така постанова місцевого органу регулює введення й збирання податків. Оскільки надходження від будь-якого податку є добутком бази на податкову ставку, та постанова повинна визначати базу оподаткування, спосіб її обчислення, податкову ставку, яку буде введено, дату набуття податком чинності та всі інші питання, пов'язані з оподаткуванням і стягненням податків.

Існує досить довгий список податків, що стягуються місцевими органами влади на Заході. Рішення про необхідність встановлення цих різноманітних податків повинні спиратися на результати оцінки низки критеріїв, що, як правило, розцінюються як бажані ознаки будь-якого податку. До найбільш поширених ознак належать наступні:

Справедливість

Податок має бути справедливим. Справедливість є досить суб'єктивною якістю. Якщо виходити з того, що справедливий податок завжди повинен накладатися на статки, то найсправедливішим податком є податок на вартість прибутку або майна, або і на те, й друге, оскільки їх, як правило, можна конвертувати одне в одне. Звичайно, застосовуються два критерії справедливості, а саме: (1) за, по суті, однакових обставин для платників податків має встановлюватися однаковий податок (горизонтальна справедливість), і (2) за різних обставин до платників податків слід ставитися неупереджено (вертикальна справедливість). Проблема полягає

у визначенні, що є подібними, а що — відмінними обставинами. Тут теж застосовуються два відмінні критерії. Перший з них — платоспроможність. Відповідно до цього критерію з двох платників податків, які однаково спроможні сплачувати податок, має стягуватися однакова сума; коли ж платоспроможність одного з платників податків значно перевищує платоспроможність іншого, з нього (чи з неї) має стягуватися більша сума податку.

Альтернативою принципу справедливості, орієнтованого на платоспроможність, є принцип користування благами. Звичайно, податки витрачаються на надання комунальних послуг, якими користуються місцеве населення й компанії. Згідно з принципом користування благами, щоб задовольнявся критерій горизонтальної справедливості, з обох платників податків, які одержують однакову вигоду від якоїсь комунальної послуги, повинні стягуватися однакові податкові суми (незалежно від їхньої платоспроможності). У такий самий спосіб, відповідно до принципу користування благами, ті платники податків, що одержують більше благ від користування комунальними послугами, повинні сплачувати більші податкові суми, ніж ті, що одержують менше благ, якщо дотримуватися критерію вертикальної справедливості.

Крім того, різні податки по-різному відбиваються на громадянах, що переконливо свідчить про необхідність введення цілої низки податків з метою згладжування нерівності, котра виникає внаслідок цього.

Стягуваність податку

Одним із аспектів справедливості є недопущення ухилення від сплати податків. Якість контролю за стягненням податків істотно відрізняється для різних податків. Збирання податків вимагає, щоб платники належали до однієї категорії, щоб здійснювався облік їхньої заборгованості і сплачених ними сум, а також щоб виявлялися ті, хто не дотримується закону, і притягалися до відповідальності згідно з податковим законодавством. Проте всі ці аспекти контролю за стягненням податків пов'язані з витратами (у тому числі з витратами, що лягають на плечі платників податків у зв'язку з додержанням ними податкового законодавства). Коли який-небудь захід щодо контролю за збиранням податків є надто дорогим, це підриває його ефективність, такий податок не є доцільним.

Ефективність

Прибуток від податку повинен перевищувати витрати на його стягнення. Вважається також, що "добрий" податок повинен приносити великий прибуток, для того щоб не було необхідності встановлювати

безліч різних податків. Однак існує також більш широке і більш проблематичне визначення ефективності через призму аналізу рентабельності, тобто додатковий прибуток повинен дорівнювати додатковим благам від користування послугами. Проте не можна виміряти блага і визначити їхню відносну вартість, не вдавшись до приблизних узагальнених припущень. Податки мусять сплачувати споживачі послуг, тобто особи, що мешкають на території, підконтрольній податковому органу. Проте, оскільки багато нерезидентів можуть користуватися місцевими видатками на комунальні послуги, коли прибувають на роботу або для проведення дозвілля, або навіть як туристи, то стягнення з них податку - наприклад, податку на споживання - цілком виправдане.

Існують щонайменше два різні аспекти "ефективності". Один із них пов'язаний з попереднім критерієм. Якщо витрати на стягнення податку перевищують податкові надходження, то такий податок не можна вважати ефективним.

Другий критерій ефективності пов'язаний з економічною ефективністю. Майже всі податки змінюють відносні ціни. Наприклад, імпортне мито підвищує ціни на імпортовану продукцію порівняно з цінами на вітчизняні товари. Як правило, коли змінюється співвідношення цін, це викликає відповідну реакцію приватних споживачів або виробників. Можна, однак, довести, що той тягар, який лягає на виробників і споживачів, що здійснюють оподатковувані ринкові операції, перевищує вартість отриманих податкових надходжень. Тому економісти стверджують, що такі податки "неефективні". Далі вони доводять, що такі наслідки оподаткування для економічного добробуту відрізняються залежно від типу стягуваного податку (а також стану ринку, на якому стягується податок).

Податки є найбільш ефективними, коли від них складно ухилитися. Так, податок на земельну вартість у певній місцевості вважається ефективним, оскільки землевласник не може ухилитися від податку, змінивши свою поведінку.

Вплив оподаткування на поведінку громадян

Податок не повинен бути настільки високим, щоб знеохотити людей проживати, працювати або приїжджати у певну місцевість; він не повинен також відштовхувати компанії від облаштування у такій місцевості.

Тенденція до підвищення або еластичність

Прибуток від податку повинен якомога більше підвищуватися паралельно із зростанням доходів та інфляції, або принаймні він має бути

досить гнучким, щоб його можна було регулярно й економно приводити у відповідність із змінами у реальних доходах і потребах.

Витрати, пов'язані з наданням місцевих комунальних послуг, збільшуються у міру зростання цін, збільшення числа місцевих споживачів послуг або підвищення попиту на ці послуги. Наприклад, це може статися за умов підвищення доходів місцевого населення, яке, ймовірно, вимагатиме від місцевої влади більшого числа послуг або послуг вищої якості. Еластичним є таке джерело оподаткування, яке майже "автоматично" формує додаткові податкові надходження у відповідь на зростання чисельності місцевого населення, підвищення доходів або цін. Тобто місцевій раді зовсім не потрібно переписувати місцевий закон про оподаткування для збільшення податкових надходжень. Поняття пружності схоже на поняття еластичності, за тим винятком, що воно, як правило, не враховує, чи повинна місцева рада своїми детальними рішеннями забезпечувати зростання податкових надходжень під час зростання інфляції, доходів і населення, чи ні.

Територіальна прив'язаність (обмежена мобільність) бази оподаткування

Інакше мешканці можуть забажати змінити місце проживання або торгові центри, куди вони звертаються для закупівель, аби ухилитися від податку.

Відчутність і підзвітність

Податки мають бути чітко пов'язаними з видатками. Платники податків повинні знати як, використовуються податкові надходження, з тим щоб вони могли голосуванням виявити своє ставлення до цього використання. Крім того, більшість дослідників проблем місцевого оподаткування доводять, що податки не повинні "приховуватися" (тобто бути непрямими.— Прим. перекл.) від платника (хоча політичні втрати від установавання або підвищення непрямого податку набагато нижчі порівняно з витратами на податки, що легко простежуються й відчуваються платником). Коли податковий тягар безпосередньо простежується й відчувається тими, хто сплачує податок, зростає ймовірність того, що платники будуть підтримувати публічних посадових осіб у їхніх діях, ніж коли б ішлося про непрямі податки. Це б сприяло більш ефективній і результативній роботі органів місцевої влади.

Сумісність з іншими податками

Чи прийнятний вплив даного податку на інші податки, що встановлюються іншим рівнем влади?

8.2. НАЙПОШИРЕНІШІ ТИПИ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ

Хоча повний перелік податків (багато з яких досить незначні), що встановлюються і стягуються місцевою владою по всьому світу, досить довгий, зовсім небагато місцевих податкових зборів поширені у більшості країн/Далі ми розглянемо три з них.

Майнові податки

З усіх податків, що стягуються місцевою владою, найпоширенішим є майновий податок. Однією з причин цього є, як зазначалося вище, те, що ухилитися від податку на нерухоме майно (земля і нерухомі споруди, наприклад, будинки) досить важко. У деяких країнах місцева влада включає до податкової бази також рухоме майно, таке як транспортні засоби, товарно-матеріальні запаси компанії, обладнання й устаткування.

Базою оподаткування можуть бути потенційна або продажна вартість землі або/ та споруд, рухомого майна або матеріальних капітальних активів. У 1989 році 22 країни, що є членами Організації економічного співробітництва й розвитку (крім Бельгії, Греції, Італії й Швеції), стягували такі податки. Майно може оцінюватися на основі вартості реального основного капіталу або річної вартості, або у інший спосіб. Як правило, такі заклади, як школи, лікарні, а також культові споруди виводяться з-під оподаткування. Дуже зручно покладати відповідальність за сплату податків на власників майна. Незаселене житло оподатковується тільки у Франції та Великій Британії. У Франції майновий податок коригується відповідно до чисельності сім'ї. У Сполучених Штатах Америки і Великій Британії малозабезпечені власники або мешканці користуються податковими знижками. Житлова власність, як правило, оподатковується за нижчими ставками, ніж приміщення компаній, але зараз спостерігається загальна тенденція до вирівнювання податків на ці два типи майна з причин економічного порядку.

Незважаючи на те, що становить базу оподаткування, загалом податок стягується пропорційно до ринкової вартості майна, тобто ціни майна у разі його продажу. Це означає, що майнові податки не обмежуються лише фактично придбаним і проданим впродовж певного проміжку часу майном, а стягуються на основі визначення ціни на майно у разі його продажу. Цей тип бази оподаткування називається базою майнового податку на основі вартості реального основного капіталу, і саме вона застосовується найчастіше.

З іншого боку, у деяких країнах база оподаткування визначається як річна орендна вартість майна, тобто сума доходу, одержаного від майна за якийсь проміжок часу.

У 1988 році середня частка місцевих майнових податків у місцевих податкових надходженнях становила 50% у федеративних країнах і 30%

в унітарних країнах. У Нідерландах, Сполучених Штатах Америки і Канаді ця частка дорівнювала 70% місцевих податкових надходжень, а у Великій Британії вона становила 100%. Таким чином, у країнах західної демократії найпоширенішим податком, що встановлюється місцевою владою, є майновий податок.

Місцеві й регіональні податки на доходи і прибутки

Такі податки застосовуються у 17 з 24 країн— членів ОЕСР. Головною перевагою цих податків є те, що вони, як правило, вважаються справедливими з погляду платоспроможності. Крім того, можуть запроваджуватися прогресивні ставки оподаткування, коли вищі доходи оподатковуються за вищими граничними рівнями ставок. Коли прибуткові податки встановлюються органами влади вищого рівня, а місцевий прибутковий податок стягується тими ж збирачами податків, витрати на інкасо залишаються низькими. Оскільки вони безпосередньо пов'язані з місцевими доходами, їхня реакція на зростання цін, збільшення чисельності населення й прибутків теж достатньо гнучка.

Одна проблема, пов'язана з місцевим прибутковим податком, виникає тоді, коли об'єкти оподаткування перебувають на одній території, а працюють (а отже отримують свої прибутки) на іншій. Стягувати податок набагато зручніше саме за місцем роботи, однак переважна частина комунальних послуг ймовірно надається громадянам за місцем проживання. У таких випадках застосовуються різноманітні методи розподілу податку між місцем проживання й місцем роботи. Ця проблема не так гостро стоїть, коли оподаткування здійснюється не муніципалітетами, а проміжними владними рівнями, наприклад, штатом або провінцією, оскільки людей, що живуть і працюють в різних штатах, у них відносно менше.

Частка ВВП від податків на доходи і прибутки для більшості країн дуже подібна— вона становить від 13 до 15%.

Місцеві податки на компанії та інші джерела податкових надходжень

Органи місцевої влади іноді обкладають місцевими й комунальними податками також прибуток місцевих компаній. Це характерно для Австрії, Німеччини, Італії, Іспанії, Сполучених Штатів та деяких інших країн. Існують також податки на підприємницьку діяльність, не пов'язані безпосередньо або виключно з прибутками: наприклад, у Франції та Німеччині вони поєднуються з розрахунком рентабельності та іншими змінними величинами податку на підприємництво. Їхня частка у складі ВВП коливається від 0,1% в Італії та Іспанії до 0,6% в Швейцарії, а частка у загальних місцевих податкових надходженнях становить від 1,7% в

Данії до 14 та 15% у Бельгії і Німеччині. У випадку з податками на прибуток компаній виникає така ж сама проблема, що й з оподаткуванням місцевою владою приватного доходу, а саме, коли компанії здійснюють діяльність у декількох різних місцевостях. У цьому випадку необхідно розподіляти прибуток компанії між цими місцевостями. (Подібна ситуація також виникає, коли міжнаціональні компанії діють у багатьох країнах, кожна з яких бажає стягувати податки із зароблених ними прибутків).

Іншим видом податку, що застосовується на субнаціональному рівні, зокрема штатами й деякими районами США, є податок з роздрібного обороту. Коли він установлюється на рівні роздрібною торгівлі, покупець повинен сплатити вартість товару, а також додатково певну частку ціни цього товару до вирахування податку. Багато штатів звільняють від податку купівлю деяких товарів, наприклад, харчових продуктів та ліків за рецептами, оскільки вони розглядаються як предмети першої необхідності. Проте це може збільшити витрати на контроль за збиранням даного податку, оскільки податковий орган повинен визначати, що належить до харчових продуктів, а що ні.

Податок на споживання, або з обороту, як правило, не має великого значення, крім випадків, коли надходження від інших податків надзвичайно низькі. У 1989 році у Сполучених Штатах його частка у місцевих податкових надходженнях перевищила частку прибуткового податку і становила 10,4%, в Іспанії— 12,4 %. Загалом, 15 країн з 22 країн-членів ОЕСР його не застосовують.

Податок з роздрібного обороту загалом гнучко реагує на зростання доходів (із зростанням доходів мають тенденцію до розширення і обсяги споживання), інфляції (зростання інфляції призводить до зростання цін на оподатковувані товари) і збільшення чисельності населення (більша кількість споживачів призводить до зростання загального обсягу продажу оподатковуваних товарів). Значну частину витрат на контроль за стягненням цього податку несуть продавці оподатковуваних товарів, тобто роздрібні торговці, які повинні вести точну облікову документацію про обсяг продажів і надавати її податковому органу. У тих країнах, де діє велика кількість дуже дрібних роздрібних торговців, оподаткування здійснюється не на роздрібному рівні, а на рівні оптового продажу товарів роздрібним торговцям, що зменшує адміністративні витрати.

9. ФУНКЦІЇ З НАДАННЯ ПОСЛУГ

У багатьох країнах органи місцевого самоврядування є головними постачальниками товарів місцевого споживання і комунальних послуг у державі. Органи місцевого самоврядування у різних країнах відрізняються за трьома аспектами функцій з надання послуг: 1) Залежно від того чи послуги, які вони надають, є обов'язковими на підставі рішення

центрального або субнаціонального уряду, чи вони надаються на розсуд місцевої влади; 2) За ступенем свободи, яку органи місцевого самоврядування мають у визначенні того, як виконуватимуться послуги; 3) нарешті, конкретні послуги, що надаються на місцевому рівні.

Компетенція органів місцевого самоврядування може коливатися від функцій, на які вони мають загальне доручення з широкими дискреційними повноваженнями, до інших функцій, щодо яких вони мають конкретні доручення з обмеженими або неіснуючими дискреційними повноваженнями. Дискреційні функції є функціями, щодо яких органи місцевого самоврядування мають особливо широкі доручення; вони можуть взяти на себе функцію, але вони не зобов'язані цього робити і можуть виконувати послугу у визначений ними спосіб. Обмежені дискреційні функції є функціями, які органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати, але з певною можливістю самостійно вирішувати, як саме послуга буде надаватися. З іншого боку, недискреційні обов'язкові функції є функціями, котрі місцеві одиниці повинні виконувати у спосіб, який чітко визначений у законі або директиві.

Поєднання визначених центром і дискреційних функцій означає, що органи місцевого самоврядування змішують свою відповідальність за суто місцеві питання зі своїми обов'язками представників адміністративних органів центральної влади. Ступінь, до якого певна діяльність стає по суті обов'язковою, залежить від організації та структури центральної влади. Законодавчий орган центральної влади визначає юрисдикцію місцевого самоврядування. Виконавчі органи, наглядаючи за місцевими одиницями, значною мірою визначають ступінь свободи дій, наданої місцевому рівню.

Доктрина загальної компетенції, на противагу правилу Діллона у Сполучених Штатах, є визнаною в усіх західних демократичних країнах, а також у країнах Східної та Центральної Європи. Ця доктрина у прямій формі проголошує, що місцева влада задля добра своїх мешканців може вдаватися до будь-яких дій, що не виходять за межі закону, як правило, за винятком тих, що є заснованими на законі функціями інших органів, і тих, що звичайно належать приватним особам і організаціям. Центральна й регіональна влади, як правило, повідомляють муніципальну владу про свої міркування й наміри в питаннях, актуальних для такої муніципальної влади, і не втручаються в її дії, крім випадків, коли рішення на місцевому рівні суперечать суспільному інтересу в цілому. Тому, окрім послуг, яких вимагає центральна влада, органи місцевого самоврядування у країнах Заходу надають велику кількість послуг на власний розсуд. Країни відрізняються одна від однієї конкретним поєднанням функцій, яких вимагає центральний уряд, з дискреційними функціями.

Якщо взяти за приклад Німеччину, то обов'язковими сферами діяльності муніципалітетів є: школи, дитсадки, заклади сприяння молоді, муніципальні вулиці, тротуари, вуличне освітлення, прибирання вулиць, парки й річки, видалення стічних вод і вивезення сміття, похоронні послуги, забудова промислових парків, а також планування забудови. Якщо інші організації, такі як добровільні товариства чи об'єднання, не беруть на себе надання послуг пожежної охорони і рятувальних служб, муніципалітети повинні і їх організувати.

У поданій нижче таблиці окреслено послуги, що надаються кожним рівнем урядування у цілій низці західноєвропейських держав.

9.1.СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ РАД

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

У поданій нижче таблиці у стислому вигляді відбито відносини (розмежування компетенцій) між центральною і місцевою владою у деяких країнах Європи на сучасному етапі. Важливо наголосити, що ці відносини змінюються відповідно до змін політичних і соціальних умов.

Таблиця 9.1

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
ФРАНЦІЯ² У Франції існує такий вертикальний розподіл владних рівнів Держава Округи (Регіони) Департаменти Муніципалітети (комуни) Загалом налічується 22 Округи (регіони), 96 департаментів, 36433 муніципалітети	Департаменти (субдепартаменти): середня шкільна освіта, технічне обслуговування і поточний ремонт будівель шкіл і коледжів, шляхові роботи, соціальна допомога, профілактична медицина й охорона здоров'я, соціальні послуги для молоді та дітей. Регіони: капіталовкладення у планування й реалізацію економічного розвитку, забезпечення можливостей для професійної підготовки і навчання, мистецькі, культурні та дозвільні заклади, туризм, збереження національного	Муніципалітети: місцеві фінанси, забезпечення кадрами, шляхи й вулиці, створення соціальних послуг. Управління комунальними службами через місцеві державні корпорації: управління залишається державним, а приватний сектор виступає як виробник або будівельник.

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
	надбання, надання компаніям державної фінансової допомоги для капіталовкладень, що сприяють регіональному розвитку.	
<p>НІДЕРЛАНДИ: Владні рівні вибудовані таким чином: держава-провінції-муніципалітети (12 провінцій і 755 муніципалітетів; провінції відповідають областям).</p>	<p>Провінції: Видають постанови у галузі громадської охорони здоров'я, економічних, соціальних, культурних та рекреаційних справ, реальне планування³, ландшафт, збереження довкілля та охорона природи, шляхів і мостів, каналів, газо-, електро- і водопостачання.</p>	<p>Муніципалітети: Видають постанови з усіх питань, що ще не вирішені законами провінцій або держави. Вони опікуються охороною здоров'я, освітою, плануванням охорони довкілля, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, дозволями, охороною правопорядку, громадськими роботами.</p>
<p>ІСПАНІЯ: існує 17 автономних областей, 50 провінцій і 8000 муніципалітетів. Провінції та муніципалітети є одиницями місцевого самоврядування. Автономні області відповідають областям України.</p>	<p>Автономні області: зміни кордонів муніципалітетів, планування землекористування, регіональне планування, житлове будівництво, громадські роботи регіонального масштабу, туризм, сільське господарство і скотарство, лісівництво, заходи з охорони природи, внутрішні водойми, догляд за пам'ятниками регіонального значення. За освіту й охорону здоров'я відповідають лише 6 автономних областей із 17.</p>	<p>Провінції: шляхи, тваринництво й лісівництво, допомога бідним, оздоровчі послуги, культура, надання технічної й економічної допомоги муніципальним радам. Спільні повноваження з державою: енергетика, водопостачання та кредитні установи.</p> <p>Муніципалітети: санітарний контроль, освітлення, парки й сади у містах, управління муніципальною власністю, кладовища й поховальні послуги, міський транспорт, допомога бідним, міська автоінспекція, проведення змагань і виставок. Серед повноважень, що здійснюються спільно з вищепокладеними органами влади: планування міст і</p>

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
		житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї та пам'ятники, пляжі, ощадні фонди.
<p>ІТАЛІЯ: налічується 20 адміністративних областей, 95 провінцій і 8000 муніципалітетів.</p>	<p>Адміністративні області: регіональне управління, встановлення й зміна муніципальних кордонів, професійна підготовка, охорона здоров'я і лікарні, культурні об'єкти, фізична підготовка, судноплавство і порти на озерах, захист природи.</p>	<p>Муніципалітети: санітарні й медичні служби, державна допомога, державне житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, реальне планування, місцева поліція, громадський транспорт, комунальні служби, допомога у випадку катастроф, спорудження і догляд за школами й шляхами, спорт, розважальні та культурні об'єкти, ведення актів громадянського стану і виборчих списків, стягнення муніципальних податків та зборів.</p> <p>Провінції: розробка й керівництво виконанням бюджету, встановлення муніципальних податків та зборів, спорудження шляхів і догляд за ними, матеріальне постачання середніх шкіл, захист довкілля, координування соціальних послуг, громадський порядок і безпека.</p>
<p>ШВЕЦІЯ: Організація державного управління має такий вигляд: центральний уряд-лени-муніци-</p>	<p>Лени: медична допомога і охорона здоров'я, стоматологічна допомога, швидка допомога, професійна підготовка і навчання дорослих, деякі</p>	<p>Муніципалітети: соціальне забезпечення, дошкільні заклади, догляд за літніми людьми, обов'язкова освіта, рятувальні служби, громадська охорона</p>

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
палітеги. (Лени відповідають областям).	дитячі будинки і спеціальні школи, громадський транспорт і культурна діяльність, фінансова підтримка фондів регіонального розвитку для підтримання зростання торгівлі й промисловості, а у деяких випадках— регіональне планування, делеговане муніципалітетами.	здоров'я і довілля, дозволя, розваги, мистецтво, спорт, планування міст і ленів, житлове будівництво, контроль над дотриманням будівельних норм, вулиці й парки у зонах нової забудови, каналізація, електро-, газо- й водопостачання.
ПОЛЬЩА: Воєводства (області), а потім на однаковому рівні — міста і сільські комуни (46 воєводств, 809 міст і 2375 сільських комун).	Воєводства (єдиний рівень місцевого управління, підпорядкований державній адміністрації): поширення інформації про досвід, пов'язаний із діяльністю громад, посередництво у можливих конфліктах між громадами, консультативне джерело для державної адміністрації.	Ради міст і громад: міське планування, муніципальне господарство, медична й соціальна допомога, культура й освіта, охорона громадського порядку і пожежна служба, бюджет і фінанси, захист довкілля, житлове будівництво й адміністративне управління, працевлаштування і соціальні справи.
УГОРЩИНА: центральний уряд-округи (комітати) і міста. Налічується 19 комітатів, 108 міст, з яких п'ять мають статус комітатів. Регіонального рівня, подібного до обласного, немає, існує лише місцевий рівень.		Округи і міста: розвиток і будівництво, громадське житлове будівництво, управління водними ресурсами і видаленням стічних вод, утримання кладовищ і місцевих доріг, громадські місця, працевлаштування, забезпечення дитсадками, електропостачання, освіта, соціальне забезпечення і медичні послуги, наукова й культурна діяльність, спорт, захист довкілля, захист прав меншин та етнічних груп.

10. МЕХАНІЗМИ РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ МІЖ ВЛАДНИМИ РІВНЯМИ

Існує дилема, притаманна як представницькому самоврядуванню, так і центральній владі: обидва рівні претендують на легітимність, яку забезпечують вибори. Кожен з цих рівнів має законне право на урядування в межах своєї території, однак немає жодних гарантій, що вибір, зроблений на одному рівні, буде прийнятний для іншого. Тому має існувати засіб вирішення суперечностей між владними рівнями і механізми забезпечення їхніх злагоджених дій та ліній поведінки.

Сфера конфліктів включає питання належного розподілу функцій між владними рівнями, основного осередку контролю за формуванням політики і розподілом ресурсів, відповідної участі різних урядових органів та необхідності встановлення національних стандартів. У країнах ліберальної демократії Західної Європи та Північної Америки місцева влада стала основним елементом національних систем урядування, здатним апелювати з метою свого захисту до судів, якщо акти державної влади суперечать його конституційному статусові.

У більшості західних демократичних країн суди мають незаперечний конституційний статус арбітрів між різними владними рівнями. Інакше кажучи, конституційною функцією судів є врегулювання можливих конфліктів між різними владними рівнями. Місцева й центральна влади розглядаються звичайно як об'єкти юрисдикції судів майже так само, як будь-який інший тип юридичної особи або будь-яка фізична особа у тому розумінні, що якщо вони порушують право приватної особи або договір, їм можуть пред'явити позов, що спирається на делікт або договір, а якщо вони скоять кримінальний злочин, проти них може порушуватися кримінальне переслідування.

Наприклад, у Британії суди мають наглядову юрисдикцію обмеженого характеру щодо деяких дій будь-якого виконавчого органу, у тому числі й місцевої влади, і, здійснюючи свою юрисдикцію, можуть видавати постанови й приписи щодо дій або планованих дій, які суперечать законові, і можуть розглядати апеляції на дії або рішення, якщо право на оскарження надане законом.

Для розв'язання конфліктів між владними рівнями деякі країни вдаються також до адміністративних процедур. Скажімо, одна з функцій префекта до реформи 1982 року у Франції полягала у забезпеченні дотримання органами місцевого самоврядування вказівок центру. У випадку, коли місцева влада відхилялася від них, префект мав право примусити поважати волю центральної влади. Неважко припустити, що через ієрархічний характер французької системи префектур органи місцевого самоврядування були простими підручними засобами

центрального уряду. Фактично ж, хоча префекти і мали право забезпечувати виконання наказів центрального уряду, вони мали для цього недостатньо ресурсів. Відтак багато конфліктів між центральним урядом і місцевою владою вирішувалися й нині вирішуються через процедуру переговорів і домовленостей.

Цікавим прикладом децентралізованого процесу розв'язання конфліктів є Польща. Як поєднання муніципальної влади і відгалуження центрального уряду воєводства відповідають за посередництво й арбітражний розгляд конфліктів як між органами місцевого самоврядування, так і між ними та центральним урядом.

11. РЕГУЛЯТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЩОДО МІСЦЕВОЇ ВЛАСНОСТІ

У практично-адміністративному плані регулювання є нескладною процедурою. Об'єкт регулювання домагається дозволу у регулятивного органу на захід, який він хоче здійснити. Орган (у нашому випадку— орган місцевого самоврядування), керуючись у своїх діях своїм законодавством, може його схвалити, поставитися негативно або схвалити умовно. Потім він має переконатися, що об'єкт регулювання чинить так, як йому було вказано. Хоча орган місцевого самоврядування і виступає як регулятивний орган, однак він і об'єкт регулювання можуть оскаржувати дії один одного в суді.

Політичні маневри, вимоги закону або технічні чинники можуть робити окремі випадки регулювання надзвичайно складними. Але у принципі регулювання є простим і прямим засобом впливу на приватний сектор і діяльність різних владних рівнів (звичайно, з боку центру), особливо ту, що має наслідки, які виходять за межі місцевих кордонів.

Регулювання, зокрема централізоване, є одним з основних заходів американського уряду, який набуває дедалі більшого поширення. Кількість нормативних актів, найгірших надуживань і даних федеральними відомствами, зростає на 20% щорічно.

Органи місцевого самоврядування США, принаймні з 1920-х років, були дуже активними у цій сфері. Згідно із законодавчими актами, ухваленими на початку ХХ-го століття, штати делегували повноваження з планування, районування й внутрішнього поділу населеним пунктам.

Централізоване регулювання має свої позитивні риси. Воно утримує від деяких надмірностей у розширенні влади, відповідає законним соціальним потребам і бажанням. Крім того, відсутність регіональної координації може дуже дорого коштувати. Якщо, наприклад, спорудження громадського об'єкта не узгоджено з новою забудовою, потреби у комунальних послугах можуть перевищити їхні реальні обсяги у районах, де забудова відбувається швидко і непередбачувано.

Розробка нормативних актів уряду, що регулюють приватну власність у Сполучених Штатах, відбувається у правових рамках, окреслених 4-ю та 5-ю поправками до американської Конституції, які забороняють федеральному уряду та урядам штатів вилучати приватну власність для громадських потреб без справедливої компенсації.

Право на приватну власність традиційно високо цінується у Сполучених Штатах, однак користування ним завжди обмежувалося, коли воно могло серйозно перешкоджати реалізації прав інших осіб. В американській правовій системі закони, що регулюють ці межі, пояснюються як право штатів здійснювати охорону порядку; щоб потрапити до цієї категорії, закони повинні включати питання охорони здоров'я, безпеки, моралі та інших корінних суспільних інтересів. Згідно з правом здійснювати охорону порядку уряд беззастережно уповноважений регулювати випадки землекористування, які фізично шкідливі або згубні для загальноприйнятих цінностей громади. Такі засоби контролю продовжують традиційно називатися "законами про джерела небезпек чи незручностей для оточення". Мабуть, усі суспільства здійснюють певного роду контроль над незручностями для оточення, незалежно від того, чи його юридичне кодифіковано, чи виконання його забезпечується через суспільні санкції. Він був частиною законодавства елізаветинської Англії та існував у Сполучених Штатах з ранніх колоніальних часів.

Суттю права власності є встановлення ним повноваження контролювати користування майном. Усякі інші питання не породили стільки суперечок, як майнові права. Вони відіграють дуже важливу роль в економічній організації, оскільки забезпечують головні спонукальні мотиви до виробничої діяльності. Вони справляють також великий вплив на розподіл прибутків соціально-економічної системи, а відтак і на ступінь соціальної рівності, яку система забезпечує.

Для більшості західних країн проблема регулювання питань власності не є ні простою, ні застарілою. Наприклад, на землекористуванні у Сполучених Штатах завжди позначалися оподаткування, політика у сфері громадських робіт та державні дотації. Досвід рухів за реформування землекористування говорить про те, що централізоване регулювання не є на всі часи найбільш бажаним підходом до громадських проблем. Значення, якого західні суспільства надають правам особи й особливо майновим правам, а також повноваження органів місцевого самоврядування неминуче обмежують можливості централізованого регулювання.

Таблиця 11.1

Особливості систем місцевого самоврядування у країнах світу

<i>Країни</i> Головні особливості	Британія	США та Канада	Франція та Італія	Швеція й Данія
Конституційний статус	породження парламенту	конституції штатів	загальнодержавна конституція	загальнодержавна конституція
Державна структура	змішана	змішана	3-ярусна	2-ярусна
Повноваження	обмежені законом	обмежені законом	загальна компетенція і закон	загальна компетенція і закон
Контроль законності	суди	суди	регіони та суди	державна і суди
Контроль за місцевою політикою	слабкий	слабкий	взаємозалежний	взаємозалежний
Місцеві функції 1949-1989 рр.	скорочені	різноманітні	розширені	розширені
Видатки місцевої влади у % до ВВП (1949-1989)	12%	12%	9%-15%	28%-30%
Державні витрати у % до ВВП (1949-1989)	44%	35%	50%	60%
Місцева виконавча влада	рада	змішана	мер або голова	змішана
Система представництва	мажоритарна	мажоритарна	пропорційне представництво	пропорційне представництво
Партійна система	сильна двопартійна	слабка двопартійна	сильна багатопартійна	сильна багатопартійна
Участь у виборах	невисока	невисока	висока	висока

Примітки:

1. Ця частина ґрунтується на засадах, викладених у Європейській хартії міст, 1992 р.

2. Контроль і затвердження рішень органів самоврядування, які свого часу формально здійснювалися на всіх рівнях префектами, скасовані. Контроль над

органами місцевої влади у Франції можна розглядати через призму деконцентрації та децентралізації. Регіони, департаменти і муніципалітети є одиницями децентралізованого управління зі своїми повноваженнями, сферами компетенції та джерелами до'ходів. Деконцентрація означає, що на кожному рівні місцевого самоврядування є представник (префект), призначений виконавчою гілкою влади, який наглядає за дотриманням місцевою владою загальнонаціонального законодавства, але не контролює інші сфери компетенції місцевої влади і є незалежним від неї.

3. Реальне планування охоплює сфери будівництва, землекористування та інфраструктури — *Прим. перекл.*

РОЗДІЛ III. РІЗНІ КРАЇНИ - РІЗНІ СИСТЕМИ. СПІЛЬНА - ДЕМОКРАТІЯ

Цілком зрозуміло, що навіть у великій монографії викласти детально особливості функціонування місцевого самоврядування у різних країнах світу неможливо, хоча, безперечно, це було б досить цікаво. На наш погляд, кожна країна заслуговує на увагу, оскільки має свої особливості, викликані історичними і природними умовами, національним характером, традиціями тощо. Для нас важливо віднайти спільні тенденції у розвитку місцевого самоврядування навіть у несхожих системах влади.

У попередніх розділах у загальних рисах уже викладались окремі особливості місцевого самоврядування в різних країнах. Тут же пропонуємо більш детальне ознайомлення із системою місцевого самоврядування у деяких країнах, які мають дуже відмінні системи як державної влади взагалі, так і місцевого самоврядування зокрема.

12. СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ¹

Фундаментальними принципами демократії у тому вигляді, в якому вона притаманна у Сполучених Штатах, є самоврядування і місцева автономія. Американська революція перемогла, щоб захистити автономію, промисловість і підприємництво від централізованої виконавчої влади. Ці принципи у Сполучених Штатах залишаються втіленими на місцевому рівні у наддивовижу різноманітному наборі механізмів. Однак із закінченням у 1860 році Громадянської війни Сполучені Штати утвердилися як національне утворення. Від самого початку і особливо після закінчення Громадянської війни в Сполучених Штатах відбувалася боротьба за урівноваження прав місцевих громад на місцеве самоврядування із загальнодержавними цілями. Ця боротьба продовжується з метою сформування раціональної системи взаємних стосунків між рівнями урядування і системами самоврядування, які нині існують у Сполучених Штатах.

12.1 ІСТОРІЯ МІСЬКОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Комплексне дослідження подій у царині місцевого самоврядування в США навряд чи можливе, зважаючи на культурну різноманітність, відмінність рис народного господарства у різних регіонах цієї країни. Через це пропонується матеріал слід сприймати як спрощений опис. Втім, аби зрозуміти нинішній статус місцевого самоврядування у Сполучених Штатах, важливо мати уявлення про основні історичні події.

Витоки місцевого самоврядування у Сполучених Штатах мають головним чином сільський характер. У кінці XVIII століття 95% населення країни мешкало у сільських районах. Дрібні поселення утворювалися по всьому великому континенту. Самодостатність і місцева автономія були основою цих ранніх поселень. У зв'язку з різноманітністю культур і відмінностями в регіональних економіках форми місцевого самоврядування набули різного типу у кожному з 50 штатів. Багато з цих форм місцевого самоврядування беруть свій початок у Європі. Наприклад, міські громади Нової Англії походять від європейських міських поселень. Міське самоврядування у зоні південних плантацій розвинулося з такої інституції, як британське графство (округ). Середньоатлантичні штати поєднують у собі риси обох інституцій — міських поселень і округів.

На початку XIX століття розміри і масштаби місцевого самоврядування зросли. Це зростання призвело до більшого опертя на чиновників у керуванні громадами, а не на громадян, які б безпосередньо порядкували своїми справами. Втім, принцип місцевого самоврядування у цих громадах не втратив свого значення. Хоча в органах муніципального самоврядування стали працювати штатні службовці, громадяни зберегли свій вплив завдяки виборчому процесові. Близько 1820 року як у містах, так і в сільській місцевості набули поширення вибори (шляхом народного голосування) фінансових контролерів, генеральних прокурорів, завідувачів освітньої частини, керівників відомств, суддів, шерифів та інших чиновників місцевих органів влади. Водночас ці чиновники були мешканцями громад, керувати якими їх обирали,

Хоча таке поширення інституту виборів мало на меті забезпечити дотримання принципу представницької демократії, воно мало деякі непередбачені наслідки, які стали виправданням майбутніх реформ. Наприклад, у багатьох міських районах були створені партійні апарати. Деякі виборні чиновники зловживали своїм правом призначати на посади. Вони винагороджували політичних прихильників через контроль за публічними посадами і видачу державних підрядів. Багато місцевих органів влади набули поганої слави через політичні маніпуляції і корупцію.

Протидією цьому у 1870 році стали встановлені штатами обмеження і політика призначення нових службовців на ґрунті нейтральної

компетенції, а не партійної приналежності. Було зроблено спробу відмежувати адміністрацію від політики через створення рад і комісій із широкими повноваженнями, а не через окремих управлінців, особливо там, де йшлося про регулятивні функції. Такий перебіг подій призвів до надзвичайного подрібнення функцій і підвітності за відсутності загального керівництва. Громадяни були збентежені великою кількістю місцевих органів.

Як відповідь на це було здійснено спробу домогтися повного контролю через утворення сильних виконавчих органів влади: мер або голова виконавчої влади на вершині адміністративної піраміди із певною кількістю управлінь і відділів, які піддаються управлінню. Голови виконавчої влади мали помічників із кадрів і відповідні організаційні одиниці, які допомагали їм у плануванні, контролі і порядкуванні стосунками. Було встановлено чотирирічний термін перебування на посаді. У 1960-х роках деякі органи влади запровадили підхід до процесу складання бюджету і планування. Було здійснено спроби розмежувати розробку і схвалення законопроектів, нормативних актів і ключових рішень (наприклад, затвердження бюджету) і проведення та виконання політичного курсу. Відповідальність за перше покладалася на ради, а за останнє — на виконавчу владу. Такий перебіг подій був характерний для великих органів міської влади. Сільська влада тяжіла до збереження форм урядування, які давали значні повноваження членам ради у здійсненні власної політики і керуванні виконавчою владою.

З 1960-х років ресурси великих міст різко скоротилися після того, як велика кількість їхніх мешканців — як громадян, так і юридичних осіб — перемістилася до передмість або нових громад. Отож, їхня здатність обслуговувати бідніших мешканців і відвертати серйозні порушення порядку, а також захищати власність різко знизилася. Муніципалітети стали більш залежними від субсидій, що надаються штатами і державою. У 1980-і роки фінансова "криза" охопила всю державу.

Усі ці чинники і сьогодні залишаються важливими аспектами місцевого самоврядування у Сполучених Штатах. Громадяни вимагають ефективного, енергійного та ініціативного порядкування справами і удаються до виборчих урн для висловлення своєї думки про муніципальних керівників. Крім того, муніципальні керівники повинні зважати на значний тиск у напрямку подрібнення і фрагментації фінансової життєздатності. Однак слід наголосити, що це дуже спрощена модель історії самоврядування, і що багато сільських і міських районів мають дуже відмінні моделі.

12.2 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ НОРМИ

На відміну від більшості держав Західної Європи, де статус органів місцевого самоврядування закріплені у конституціях, у Конституції Сполучених Штатів про них немає жодної згадки. Органи місцевого самоврядування є породженнями штатів і спираються на закони і конституції штатів у тому, що стосується їхнього статусу, прав та привілеїв. Отже, існує 50 різних систем місцевого самоврядування — за кількістю штатів. Теоретично штат може скасувати й анулювати будь-який місцевий орган, однак на практиці закон і політика встановлюють обмеження на здатність штатів здійснювати такі акції. Наприклад, виборчий корпус, завдяки своєму праву визначати конституцію штату через референдум, може обмежувати й обмежує повноваження свого законодавчого органу щодо місцевих органів.

По суті, існують дві правові доктрини, які використовуються штатами для управління населеними пунктами у Сполучених Штатах — правило Діллона і самоврядування. Функції місцевих органів здебільшого конкретно окреслені, і, якщо виникне потреба, місцева влада повинна бути здатною засвідчити у судах, що для своєї діяльності вона має юридичні підстави. Суворе застосування цього принципу відоме як правило Діллона, що спирається на рішення суду штату Айова від 1870 року. Нині практично у кожному випадку штати розширили місцеве самоврядування через закони про надання надзвичайних повноважень, статuti, даровані окремим органам влади у межах штату, загальні статuti, що застосовуються до всіх муніципалітетів штату, і "конституційні" самоврядні статuti. Такі можливості самоврядування дають муніципалітетові свободу у розробці свого власного статуту в межах настанов штату поряд із визнанням широких дискреційних повноважень. Всі штати, крім одного, мають самоврядні статuti.

Настановами штату, які затверджуються спеціальним законом законодавчого органу штату, встановлюються форми урядування, які муніципалітети можуть обирати, а загальним законом визначається його спільна форма. Через самоврядні статuti штати можуть надавати муніципалітетам особливі повноваження: ухвалювати регулятивні постанови з таких питань, як містобудування, будівельні приписи, порушення спокою, громадський порядок і охорона майна, контроль над публічними будинками і порушення громадського порядку. В умовах самоврядування органи місцевого самоврядування, як правило, здатні здійснювати будь-які повноваження, які можуть передаватися законодавчим органом, за винятками, встановленими приписом або заборонаю загального закону. Самоврядування, однак, не передбачає загальної компетенції. Наприклад, повноваження щодо встановлення

податків і ставок податків обмежені; об'єкти оподаткування переважно штатами. Крім того, закони про оподаткування визначають фінансово-бюджетні повноваження й обмеження, скажімо, на здатність муніципалітетів брати у борг. Загалом, обмеження заборгованості встановлюється у розмірі відсотка бази оподаткування майна.

12.3. БАЗОВА СТРУКТУРА

Сполучені Штати мають надзвичайно складну систему органів місцевого самоврядування, серед яких можна згадати округи, муніципалітети, спеціальні округи, міста й райони округів. У 1987 році існувало понад 83 237 органів місцевого самоврядування — на 3 300 більше, ніж у 1977 році. Загальна кількість місцевих органів у кожному штаті різна — від 18 на Гаваях до 6 627 в Іллінойсі. У десяти штатах існують понад три тисячі органів місцевого самоврядування, Дані про одиниці урядування у США зведені у таблицю.

Таблиця 12.1

Одиниці урядування	Роки	
	1977	1987
Уряди штатів	50	50
Округи	3042	3041
Муніципалітети	18862	19200
Міста і райони округів	16822	16691
Шкільні округи	15174	14721
Спеціальні округи	25962	29532
Загалом	79912	83235

Джерело: Бюро переписів США, 1991 рік.

Як видно з наведених вище даних, найстрімкіше зростання між 1977 і 1987 роками спостерігалось у спеціальних округах (крім шкільних). З 25 962 їхня кількість зросла до 29 532. Майже всі ці спеціальні округи мали одне чи два завдання (головним чином водопостачання і каналізацію). У більшості випадків вони не прилягають до інших адміністративних одиниць. Наприклад, деякі спеціальні округи мають у своєму складі три або більше міст-або районів-округів. Деякі округи можуть мати у своєму складі численні спеціальні округи. Більшість із цих спеціальних округів не мають службовців, зайнятих повний робочий тиждень.

Спочатку округи були одиницями штатів, створеними для судових, військових і фіскальних потреб, однак дедалі більше їхнім призначенням стає надання місцевих послуг, особливо у містах-округах. Вони є більшою мірою породженням штатів, ніж муніципалітети, оскільки не закорінені у конкретній громаді. Як правило, вони відповідають за планування, рекреаційні послуги, бібліотеки і сільські дороги. У деяких особливо виняткових випадках округи несуть головну відповідальність за соціальне

забезпечення. До таких штатів належать Каліфорнія та Нью-Йорк — два штати Сполучених Штатів з найбільшим населенням.

Міста і райони округів є одиницями округів. Вони нерідко опікуються будівництвом й утриманням доріг, бібліотеками, очищенням і видаленням стічних вод, сміттєзвалищами і водопостачанням. Муніципалітети є переважно громадами, заснованими шляхом подання відповідного статусу на клопотання своїх членів. Вони існують в межах окремих чи декількох округів, хоча і не є утвореннями округів, а радше штатів. Послуги, що надаються муніципалітетами, у кожному штаті різні. Часто вони надають послуги разом із округом, у межах якого перебувають. Більшість муніципалітетів управляються або радою і представником міської адміністрації, або радою і мером. За форми управління рада-представник міської адміністрації всенародно обрана рада наймає представника міської адміністрації для керівництва останньою. Рада має право увільнити представника міської адміністрації. За форми управління рада-мер і рада, і мер обираються всенародно, і мер керує міською адміністрацією, виконуючи закони й постанови, ухвалені радою.

Спеціалізовані округи є податковими органами, заснованими для надання одного або двох типів послуг: іноді — законом штату, іноді — іншим органом місцевого самоврядування, а іноді — як наслідок подань і зборів громадян, після чого має відбуватися їхнє затвердження компетентним органом (як правило, судом). Існують спеціальні округи для шкіл, протипожежного захисту, збереження природних ресурсів, парків і дозвілля, водопостачання, каналізації, дренажних споруд, іригаційних систем, бібліотек, шкільних будинків, боротьби з комарами, житлового будівництва, розвитку громад, портів та інших цілей. У більшості випадків члени рад є виборними чиновниками, котрих добирають органи влади, які їх створюють, з числа своїх радників, або котрі призначаються як представники груп, об'єднаних спільними інтересами. Вони можуть обиратися безпосередньо і мати повноваження встановлювати й стягувати податки. Крім спеціальних округів, приблизно кожною десятою із 17 000 шкільних систем у Сполучених Штатах керують шкільні округи.

12.4 ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ

Основною моделлю організації влади в муніципалітетах є виборна рада і голова (або представник міської адміністрації) чи виборний мер. Міські муніципальні ради здебільшого невеликі і мають пересічно 6-9 радників. Для міст з числом мешканців понад 500 000 середня кількість радників дорівнює 15.

Існують три основні типи побудови стосунків рада-виконавча влада: схема мер-рада, схема рада і схема рада-представник міської адміністрації.

Схема мер-рада застосовується понад 41% муніципалітетів із населенням понад 2 500 мешканців і майже 60% тих, де мешкає понад 250 000 осіб. Існують три основні типи схеми мер-рада. У схемі сильний мер-рада виконавчі функції сконцентровано у відомстві обраного прямим голосуванням мера, що чітко відбиває принцип розподілу влад, закладений у федеральній конституції. Мер призначає і звільняє керівників відомств, пропонує бюджет і політичні заходи та виконує рішення. Рада зосереджується на розробці законодавчих рішень і контрольних функціях. Другим типом є схема сильний мер-рада із головною посадовою особою виконавчої влади, яка допомагає мерові і яку часто називають контролером. Могутній контролер може мати широкі контрольні повноваження щодо керівників відомств, підготовки бюджету і керівництва кадрами. Рада відіграє роль, подібну до тієї, яку вона має за форми сильний мер-рада. Цю форму іноді критикують, так само як і державні системи з президентом і прем'єр-міністром: нерідко між мером і контролером виникають конфлікти. Третім типом схеми мер-рада є форма із слабим мером, за якої деякі головні посади міських чиновників заповнюються шляхом прямих виборів. Крім виборного мера, обираються також секретар міської ради, скарбник, податковий чиновник, контролер і прокурор. Мер не наділений адміністративною владою і має слабкий контроль над кадрами.

У схемах з членами комісії розподілу влад немає. Влада дається невеликій прямо обраній раді з трьох-семи членів, один з яких головує у раді як мер. Він може обиратися на посаду на виборах або вибиратися радою з-поміж своїх членів. Члени комісії діють як законодавчий орган і особисто керують управліннями або функціями. Від 30-х років застосування цієї схеми різко скоротилося. У тих великих містах, які застосовують цю схему, для допомоги в координації роботи служб наймається головна адміністративна посадова особа.

Останньою альтернативною схемою є схема рада-представник міської адміністрації. За цим механізмом виборна рада із п'яти-дев'яти членів призначає головного адміністратора або представника міської адміністрації. Він обіймає свою посаду за волею ради і виконує обов'язки, делеговані радою. Типовий представник міської адміністрації має усю повноту влади щодо адміністративних ресурсів міста, призначає і звільняє керівників управлінь та інших основних чиновників, дає рекомендації щодо того, кого слід призначити до тих багатьох органів, чий адміністративні функції децентралізовано, готує і подає доповіді раді (у тому числі і бюджет) і відповідає за забезпечення виконання законів міста і постанов муніципального органу. Більшість великих міст з цією схемою управління нині обирають своїх мерів через прямі вибори.

За даною схемою головні адміністратори рад тяжіють до трактування своєї власної функції як функції виконавчої, роблячи бажаним існування

неформальної домовленості щодо відповідних ролей і добрих особистих стосунків між представником міської адміністрації і мером та радою. У принципі радники приймають рішення щодо політичного курсу, а представник міської адміністрації загалом погоджується із обов'язком забезпечити політичне керівництво, а отже, повинен зважати на цінності, сповідувані радою. Представники міської адміністрації дуже слабкі порівняно з виборними мерами, оскільки не мають ні легітимності всенародних виборів для виправдання своїх дій, ні значної помітності в очах громадськості. Кажуть, що громадянам подобається схема через її ясність і наголос на комплексне керівництво та ефективність. Форма приваблює ділові кола через свій практичний характер.

12.5. ВІДНОСИНИ МІЖ РІЗНИМИ РІВНЯМИ ВЛАДИ

Відносини між різними рівнями влади у Сполучених Штатах надзвичайно складні і в кожному штаті різні. Муніципальна влада, як правило, є учасницею всіх типів поточної взаємодії між усіма рівнями урядування. Законодавство штатів визначає кордони, форми урядування та адміністративну структуру, механізм місцевих виборів, етичні норми, принципи землекористування, засоби оподаткування, визначення розміру оподаткування, заборгованості, правила й стандарти, що регламентують роботу з кадрами, пенсії. Між штатами існують значні відмінності щодо свободи дій, яку вони дозволяють мати у цих питаннях муніципалітетам у межах їхніх кордонів. Штати можуть перевіряти діяльність місцевої влади, встановлювати обов'язковість затвердження проектів, призначати чиновників місцевих органів і замінити адміністративних посадових осіб.

Конституції штатів нерідко звільняють органи місцевого самоврядування або корпорації від сплати майнових податків, встановлюють межі оподаткування, дефіциту й боргу, обмежують подарунки і грошові або майнові кредити з боку муніципалітетів громадянам чи корпораціям. Верхні межі муніципальних податків можуть встановлюватися штатом або з ініціативи громадян. Наприклад, у 1978 році виборці Каліфорнії ухвалили Пропозицію 13, якою скорочувалися майнові податки і загальні видатки як штату, так і органів місцевого самоврядування у Каліфорнії.

Федеральна влада має обмежені повноваження втручатися на рівні штатів або на місцях на підставі національного економічного інтересу. Капіталовкладення і позики штатів і місцевої влади розглядаються окремо від федеральних видатків. Втім, федеральна влада дедалі ширше застосовує два основні політичні інструменти для впливу на діяльність місцевих органів: субсидії та зобов'язуючі доручення. Субсидії являють собою розподілені між субнаціональними органами влади державні фінанси, які необхідно витратити для вирішення конкретних політичних

проблем. Конгрес ухвалює закон, яким виділяє штатам і населеним пунктам федеральні грошові суми для використання на конкретні цілі, наприклад, для надання бідним допомоги у вигляді житла. Конгрес делегує право порядкування цими субсидіями федеральним відомствам. Штати і населені пункти повинні звертатися до цих, федеральних відомств для отримання цих грошових сум, а для цього ці звернення мають відповідати певним вимогам, визначеним у законі Конгресу. Як наслідок, не всі заявники отримують право на субсидії. Водночас штати і населені пункти не зобов'язані клопотатися про ці грошові суми, а отже, і не повинні вирішувати конкретну політичну проблему, для якої призначені субсидії. Крім того, одержувачі субсидії нерідко мають право на свій розсуд використовувати гроші, аби досягти конкретної політичної мети.

Конгрес застосовує субсидії, коли хоче, щоб субнаціональні органи влади здійснили те, що інакше вони не змогли б здійснити. Субсидії створюють позитивний стимул для вжиття субнаціональною владою заходів, спрямованих на вирішення конкретних політичних проблем. Крім того, надання федеральних грошей покликане підвищити здатність штатів робити те, що визначене федеральною політикою. Однак, знову ж таки, штати і населені пункти не зобов'язані брати гроші у вигляді субсидій, а відтак не зобов'язані і вирішувати конкретне політичне питання.

Альтернативним механізмом, який федеральна влада використовує для впливу на діяльність місцевої влади, є зобов'язуюче доручення, або пряме розпорядження федеральної влади, яке слід виконувати під загрозою цивільно-правових або кримінальних санкцій у суді, що діє за нормами статутного й загального права. Іншими словами, на відміну від субсидій, коли штати й місцеві органи не зобов'язані за законом здійснювати ті чи інші заходи, федеральна влада застосовує зобов'язуючі доручення, аби домогтися від субнаціональної влади здійснення таких заходів. Крім того, федеральна влада може використати зобов'язуюче доручення для заборони субнаціональним органам влади вести певну діяльність. У Сполучених Штатах це особливо характерно для сфери захисту довкілля. Наприклад, Поправки 1997 року до Закону про наукові дослідження у галузі захисту морів і морські заповідники забороняють містам затоплення у морі осадів стічних вод. Важливо також зауважити, що зобов'язуючі доручення мають різні ступені федерального фінансування. Деякі доручення передбачають повне фінансування федеральною владою тієї чи іншої діяльності субнаціональних органів влади, у той час як інші — лише частину фінансування або й узагалі ніякого, вимагаючи, щоб субнаціональна влада здійснювала деякі або всі витрати.

12.6 МІСЦЕВІ ПОСЛУГИ

Місцеві послуги часто надаються цілою низкою владних одиниць, що функціонують на місцевому рівні; штати, округи, спеціальні округи, муніципалітети і райони округів — всі вони надають послуги місцевим жителям. Крім того, моделі надання послуг відрізняються як у межах штатів, так і між ними. У великих столичних зонах муніципальна влада може бути головним суб'єктом надання послуг, у той час як у більш сільських районах основну частину послуг може забезпечувати влада округу. Муніципалітети часто тією чи іншою мірою беруть участь у таких типах діяльності: планування й забудова; житлове будівництво і модернізація міст; будівництво й утримання шляхів; транспорт; освіта і навчання; культурна діяльність; бібліотеки та музеї; відпочинок і дозвілля; поліцейська і пожежна охорона; економічний розвиток на місцях і комунальні послуги. З іншого боку, модель надання послуг у кожного штату своя.

12.7 ФІНАНСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як уже зазначалося, муніципалітети у Сполучених Штатах зазнають дедалі, більших фінансових труднощів, зокрема великі столичні міста. Як наслідок, крім федеральних субсидій і субсидій штатів (див. вище), необхідно розглянути два інші важливі джерела надходжень на місцевому рівні: місцеві податки і позики.

Органи місцевого самоврядування стягують різноманітні податки, у тому числі збори і плату за користування. Головним податком, яким користуються органи місцевого самоврядування у Сполучених Штатах для формування надходжень, є майновий податок. За даними Бюро переписів США, у 1988 році місцеві майнові податки становили 74% від усіх місцевих оподатковуваних доходів. Податок має за основу оцінну вартість оподаткованої землі та її забудов, а податок на особисте майно — оцінну вартість таких одиниць, як комерційні товарні запаси, обладнання, транспортні засоби, тварини, гроші та акції. Податок на особисте майно продовжують критикувати за те, що його важко ідентифікувати й визначити його розмір. Ухилення від сплати податків на особисте майно є загальнопоширеним. На практиці мало що, крім землі, споруд і транспортних засобів, оподатковується. Оцінка майна здійснюється, як правило, на місцевому рівні, хоча іноді існує частковий збіг між оцінками різних органів місцевої влади (тобто, чиновників міст і округів).

Багато органів місцевої влади стягують місцеві податки на підприємництво. Підприємства можуть оподатковуватися або за місцем виробництва, або за місцем споживання продукції. Зарплатня, майно і продажі також можуть враховуватися у базі оподаткування. Втім, хоча

органи місцевого самоврядування у більшості штатів і застосовують ставки місцевих податків на підприємницьку діяльність, вони здебільшого невисокі, оскільки високі ставки таких податків спонукують підприємства до переміщення в інші місцевості з низькими податковими ставками.

Важливо зауважити, що законодавчий орган штату має право встановлювати межі податкової ставки і бази оподаткування для більшості податків на місцевому рівні. Тому іноді міста змушені позичати кошти, аби сформувати надходження понад граничні верхні межі, встановлені штатом, і профінансувати конкретні програми капіталовкладень. У таких випадках органи місцевого самоврядування мають право на випуск облігацій для фінансування таких проєктів, як мости або електричні енергосистеми. У результаті в останні роки міста спрямовують дедалі більшу частину свого бюджету на сплату відсотків на випущені облігації.

13. ФРАНЦІЯ

Франція — велика європейська держава зі специфічною структурою влади — стала певним "донором" своєї системи влади для її впровадження у країнах пост-тоталітарного світу. Україна не стала винятком. Українська модель влади — всенародно обраний, з великими повноваженнями Президент; уряд, на чолі якого стоїть прем'єр, котрий призначається Президентом за згодою парламенту; місцеві державні адміністрації на районному та обласному рівнях та місцеве самоврядування на рівні територіальних громад — є дуже подібною до французької. Місцеве самоврядування в Україні розвивається також досить подібними шляхами, щоправда, зі своєю українською пострадянською специфікою.

13.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ

Сьогодні Франція серед більшості демократичних країн Європи є найбільш централізованою державою. Саме тут досить стійкі традиції міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей. 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, стаття 34 французької Конституції проголошує: "Закон визначає основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць; їх компетенцію і розмір податків".

Аби зрозуміти традиції французького централізму, варто згадати, що будучи абсолютистською монархією, Франція протягом XVII - XVIII століть була дуже централізованою державою. Революція 1789 року зробила спробу провести широку децентралізацію влади і надати автономності провінціям. Проте це лише призвело до послаблення держави і повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації (жирондистів) якобінці знову почали впроваджувати жорстку централізацію. Особлива роль у цьому відводиться Наполеону, який вважається батьком нової адміністративної системи, побудованої за суворими правилами державної централізації. Ця система зберігалася майже в незмінному вигляді тривалий період, аж до другої половини XIX століття. І фактично лише початок 80-х років ознаменував перехід від політики загальної централізації до поступової децентралізації державної влади і створення умов для швидкого розвитку місцевого самоврядування.

13.2. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

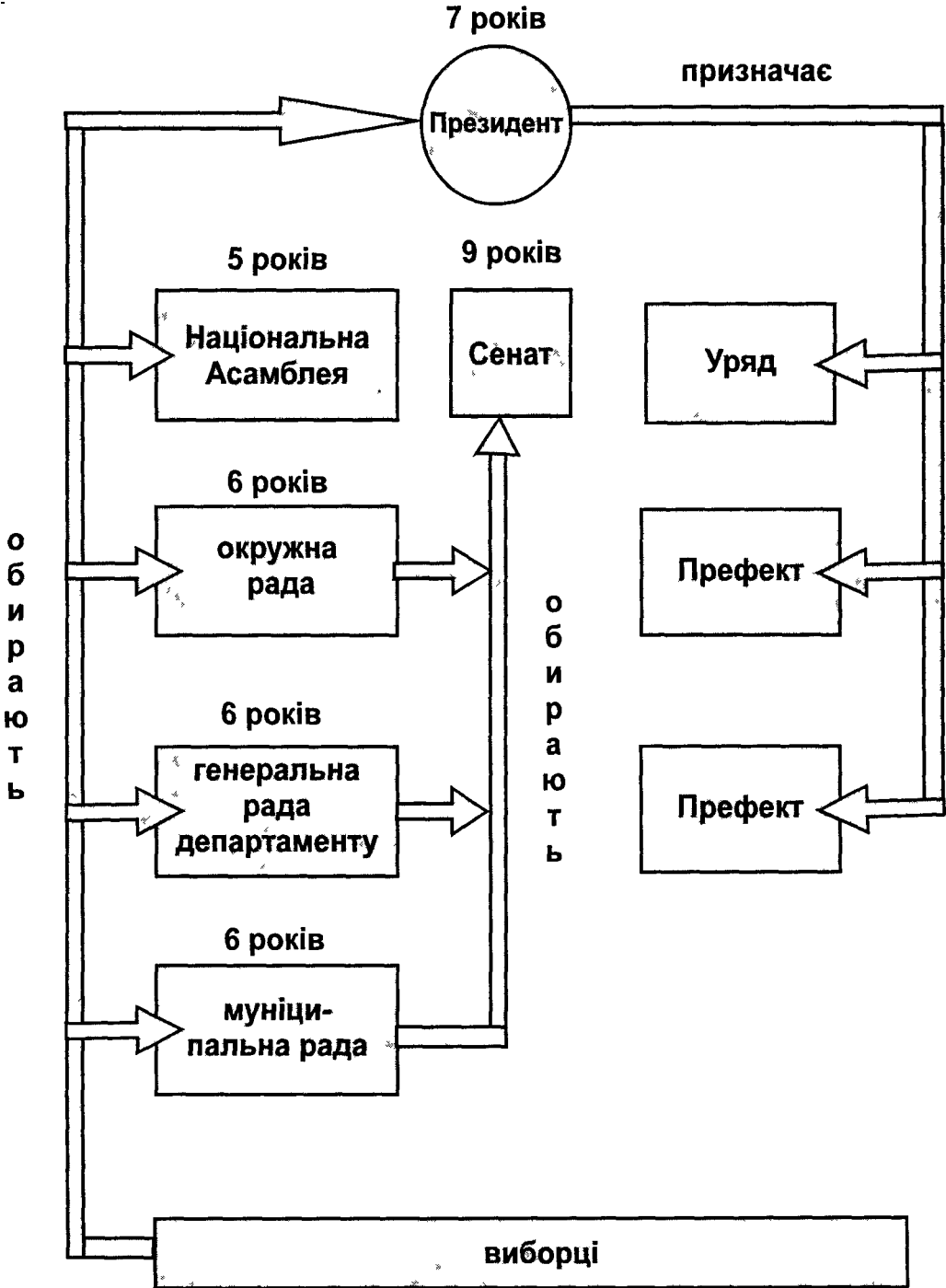
Якщо говорити про традиції централізації, то і сьогодні у Франції існують політичні, технічні та психологічні причини, котрі гальмують децентралізацію.

Політичними причинами можна вважати побоювання того, що надто широка децентралізація, особливо якщо вона буде здійснюватися надто швидко і в межах колишніх провінцій, створить загрозу єдності держави, тим більше, що деякі радикали серед регіоналістів (наприклад, у Бретані) підігрують такі побоювання.

До *технічних, причин* можна віднести такий фактор, як віра підготовлених і добре освічених державних адміністраторів у те, що тільки вони можуть ефективно управляти, а обрані особи (депутати) для такого управління не готові.

Психологічними причинами, що гальмують децентралізацію, є громадські настрої щодо справедливості. Багато людей досі вважають, що для забезпечення рівності прав громадян незалежно від місця їхнього проживання варто, аби ці рішення приймалися центральною владою і аби центральна влада займалася впровадженням цих рішень у життя.

Попри такі настрої складний процес децентралізації, що розпочався в 1982 році, досить помірно прогресує і поступово зводить нанівець унітаристські традиції, тим паче, що глибока інтеграція в Європі також сприяє широкій децентралізації. (Цікавим тут є феномен "об'єднання Європи": при інтеграції держав всередині них досить помітні тенденції



Мал.13.1. Структура влади у Франції (спрощено).

до дезінтеграції. Регіони прагнуть інтегруватись в Європу самостійно, без згоди на те центрального уряду.)

Закони 1982 - 1983 років, які сформуvalи новий Адміністративний кодекс Франції, ввели принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

1) було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. А саме: однаковий контроль встановлювався стосовно рішень всіх місцевих органів - муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Однак цей контроль здійснювався уже не на предмет доцільності, а лише на предмет законності, причому із застосуванням судових процедур.

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

3) принципово змінився статус округу, який до 1982 року був лише громадським утворенням. Після реформи він також став управлятися виборним адміністративним органом.

Найважливішим у Законі № 82-213 від 2 березня 1982 року була норма статті 1, яку можна вважати "пусковою кнопкою" процесу децентралізації:

"Стаття 1. Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передання 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".

Велика французька адміністративна реформа проводилась поетапно. Черговий етап реформи почався з нових законів від 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року. Цими законами визначався новий перерозподіл компетенцій між державою і територіальними колективами на користь останніх.

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.

13.3. КОМУНИ ЯК ОСНОВНА ЛАНКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Комуна у Франції — єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Але щоб уникнути такого поєднання в одній особі функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру, з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась, і вона стала реально автономним територіальним колективом.

Важливими елементами комуни як юридичної реальності є: назва, територія, чисельність населення. Оскільки саме ці елементи ідентифікують комуну як окрему, базову ланку місцевого самоврядування, закони передбачають спеціальні процедури можливих змін назви чи території та обов'язковий періодичний перепис населення.

Назва. Зміна назви можлива указом президента за поданням міністра внутрішніх справ на основі прохання муніципальної ради, висновку генеральної ради (окружний чи обласний рівень*), висновку державної ради (державний рівень*).

Територія. Кожна частина території Франції належить до однієї з комун. Процедура зміни адміністративних меж дуже складна і завжди вирішується центральними органами влади.

Населення. Чисельність населення — дуже важливий показник для встановлення субсидій та податкових виплат у бюджет комуни, і навпаки, а також для встановлення правил, що стосуються складу органів комуни.

МУНІЦИПАЛЬНА РАДА СКЛАД МУНІЦИПАЛЬНОЇ РАДИ

Закон встановлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни.

Таблиця 13.1.

Населення (чол.)	Муніципальна рада (радників)
менше 100	9
100 ...499	11
500... 1499	15
1500... 2499	19
10000...19999	33
понад 299999	69
Ліон	73
Марсель	101
Париж	163

Радником (депутатом) муніципальної ради може стати будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила невикористання та несумісності мандатів.

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.

Кодекс законів про комуни дуже детально регламентує правила організації і проведення засідань муніципальної ради, в тому числі для забезпечення гласності і відкритості засідань.

За законом, засідання ради мають проводитися не рідше одного разу на три місяці. Засідання скликає мер за власною ініціативою залежно від потреби. Він також зобов'язаний скликати засідання ради за вимогою префекта або половини членів ради.

Кворум для засідання — половина членів ради. Радник, який не може бути присутнім на засіданні, може письмово доручити іншому раднику проголосувати від його імені.

ПОВНОВАЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РАДИ

1) Фінансові повноваження.

Прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків. Вирішення питань про необхідність позик. Затвердження звітів про використання бюджетних коштів.

2) Повноваження у сфері громадських служб.

Рада має право створювати або ліквідувати громадські служби комуни, але законом встановлене певне обмеження самостійності щодо певних служб. За законом наявність деяких служб є обов'язковою (похоронне бюро, служби збору сміття ...). Законом також забороняється створення певних служб (оборони, юстиції...) у сферах, що не належать до компетенції комун і суперечать принципу єдності держави. Такі обмеження встановлюються також і стосовно права комун створювати служби, що займаються економічною діяльністю.

В останній період, щоправда, стало допускатися створення громадських промислових та торговельних служб, якщо вони не є несумісними з принципом свободи підприємництва. Наприклад, коли це веде до приватного використання громадського майна, або коли в цій сфері відсутня приватна ініціатива тощо.

Рада також може надавати допомогу як комунальним, так і приватним підприємствам, але знову ж таки за умов конкурсу і гласності.

3) Повноваження щодо майна комуни.

Майно комуни поділяється на "громадське", тобто таке, що 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 у сфері облаштування території та міського будівництва.*

Крім визначення напрямків використання території та принципів міського будівництва, рада має право розробляти і затверджувати міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитися за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун.

Муніципальна рада обирає мера, його заступників, формує комісії.

Незважаючи на такі широкі повноваження ради слід пам'ятати, що великий вплив на прийняття нею рішень має мер, з іншого боку, муніципальна рада, як і будь-який інший орган місцевого територіального колективу, перебуває під адміністративним контролем органів центральної державної влади.

Контроль за діяльністю та рішеннями муніципальної ради з боку представників центральної державної адміністрації

Відповідно до закону 1982 року префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності, і хоча за префектом залишилося право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Водночас закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що набуло чинності, лише після передання його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення).

Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня його одержання він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом.

У разі необхідності префект обгрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більший за місяць. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ.

Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена указом президента республіки, коли це схвалено на засіданні Ради Міністрів.

Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію у складі від трьох осіб для комун до 35000 мешканців до семи осіб для комун з більшою кількістю населення. Не пізніше ніж за два місяці

з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

МУНІЦИПАЛІТЕТ. МЕР І ЙОГО ЗАСТУПНИКИ

Мер та його заступники становлять виконавчий орган ради — муніципалітет.

Мер та його заступники обираються муніципальною радою виключно з радників. Мер обирається таємним голосуванням за мажоритарною системою в два тури. Кількість заступників визначається радою, але не може перевищувати 1/3 кількості муніципальних радників. Заступники обираються по одному в порядку важливості. Мер та заступники за свою роботу одержують певну доплату та деякі пільги. Повноваження мера як представника комуни досить великі. 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, він також має повноваження, необхідні для підтримання порядку в комуні.

Крім цих повноважень, мер має і деякі повноваження представника державної адміністрації, які визначаються законом.

До кола його функцій як представника держави 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 обнародування законів та інших нормативних актів держави і стежить 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 міністерств 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 одного місяця. Указом Президента, схваленим Радою Міністрів, мер може бути відправлений у відставку. Закон визначає процедуру увільнення мера з посади.

Дії і рішення мера як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають такому ж самому адміністративному контролю, як і рішення та дії муніципальної ради.

13.4. МІСЬКІ РАЙОНИ

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони. Поділ міста на райони не завдає шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою. Кошториси районів є лише додатком до бюджету комуни,

Органи влади міського району

Представницьким органом є рада району, яка складається з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та з районних радників, число яких має бути вдвічі більшим, ніж муніципальних радників. Ці радники обираються разом із муніципальними радниками за тією ж самою системою, причому районними радниками стають ті, хто не ввійшов до складу муніципальної ради. Рада району функціонує за тими ж принципами, що і муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така ж сама, як і на муніципальному рівні.

Мер району обирається районною радою з числа її членів, що є муніципальними радниками.

13.5. ДЕПАРТАМЕНТ

Департаменту Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади.

Представницький орган місцевого самоврядування департаменту

Представницьким органом місцевого самоврядування на рівні департаменту є Генеральна рада.

Генеральна рада формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організовуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури. Термін мандата депутата Генеральної ради — 6 років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної ради вибори до неї проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради.

Після кожного оновлення, тобто кожні три роки, Генеральна рада зі свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту.

Повноваження Генеральної ради

За загальним принципом у компетенцію Генеральної ради входить право вирішувати всі питання, що належать до компетенції департаменту і не входять до компетенції інших органів департаменту.

До найважливіших повноважень 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;

Повноваження Голови Генеральної ради

"25. Голова генеральної ради є виконавчим органом департаменту.

Він готує і проводить наради генеральної ради. Він є розпорядником видатків департаменту і робить розпорядження щодо одержання департаментських доходів, крім особливих положень Загального Кодексу про податки, які стосуються інкасування податкових доходів адміністративно-територіальних утворень (громад).

Він є керівником служб департаменту. Він може, під своїм наглядом та під свою відповідальність, надавати право підпису щодо будь-якого питання відповідальним особам вищезгаданих служб.

Голова генеральної ради управляє майном департаменту. На цій підставі він здійснює поліційні повноваження, які стосуються цього управління, особливо щодо переміщень майна, крім повноважень, котрі надаються Кодексом мерам комун і представникові держави в департаменті (Із Закону № 82-213 від 2 березня 1982 року).

Як видно із наведеної вище частини Закону, Голова Генеральної ради є досить важливою інституцією влади на рівні департаменту. Оскільки він є головою виконавчої влади рівня департаменту, то він як Голова Генеральної ради є єдиною посадовою особою, що наділена правом адміністративної влади. І вже він делегує частину своєї адміністративної влади керівникам певних служб департаменту.

Як Голова ради він скликає раду і готує проекти її рішень, керує засіданнями ради, а також виконує прийняті радою рішення. Голова також представляє інтереси ради в інших інстанціях, у тому числі і в суді.

Голова Генеральної ради є особою відповідальною за виконання бюджету департаменту. Він є розпорядником бюджету і має право в межах однієї статті видатків переміщувати кошти у сумі не більше ніж 1/5 загальної суми коштів за цією статтею.

Голова також є керівником усіх служб департаменту. Він призначає на департаментські посади, накладає дисциплінарні стягнення на підлеглих.

Рішення, які приймає Голова, можуть бути перевірені на предмет законності префектом та адміністративним судом.

13.6. ПРЕДСТАВНИЦТВО ДЕРЖАВИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де сконцентрована місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні.

"34. I. - 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, додержання 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.

За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення компетенцій властей департаменту та комун." (Із Закону № 82-213 від 2 березня 1982 року).

Аби не зробити помилки, порівнюючи главу місцевої державної адміністрації в Україні з префектом у Франції, слід пам'ятати, що демократичні традиції в Україні знаходяться лише на етапі їх формування, в тому числі і щодо місця, ролі і статусу глав місцевих державних адміністрацій, а у Франції інститут префектів, заснований ще Наполеоном, кристалізувався у фактично неполітичний адміністративний хребет державної влади країни.

Префект — державний службовець дуже високого рівня, що перебуває у складі префекторального корпусу, професійно підготовлений, який пройшов підготовку в Національній школі адміністрування. Префект призначається указом Президента, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції.

Перебуваючи на високому щаблі державної служби, префект повністю залежить від вищого державного керівництва у своїй кар'єрі. У будь-який момент префект може бути переведений на роботу в будь-який інший департамент, на іншу роботу чи в резерв до призначення незалежно від свого на те бажання.

Праця на посаді префекта прямо не зв'язана з його політичними нахилами і не залежить від належності до тієї чи іншої політичної партії Президента чи Прем'єра. Як правило, службовець, що потрапив у корпус префектів, перебуває на цій посаді досить довго, лише міняючи департаменти, як правило, через кожні 6 років.

Повноваження префекта

Префект — предствник уряду в департаменті і зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики.

Префект має право у разі здійснення в департаменті злочину щодо державної безпеки(замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешти, обшуки, тощо і допомагати відповідним органам у пошуках винних.

Оскільки префект є главою всієї системи державної адміністрації в департаменті, він :

1) наглядає за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів;

2) приймає рішення нормативного характеру;

3) забезпечує підтримання громадського порядку;

4) здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передає на розгляд адміністративного суду незаконні, на його погляд, рішення територіальних колективів;

5) представляє державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписує угоди від імені держави, а також представляє державу в органах правосуддя;

6) є розпорядником всіх державних видатків у департаменті і несе відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;

7) керує роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.

Як видно з наведених вище повноважень, префект є досить сильною фігурою і, незважаючи на прийняті у 80-х роках закони про децентралізацію влади, його повноваження значно зросли в частині керівництва місцевими службами міністерств, позбавившись занадто дрібної опіки над органами самоврядування.

13.7. ОКРУГ

Після Великої французької революції і періоду громадянської війни та сепаратистських заколотів питання утворення адміністративно-

територіальних одиниць більших, ніж департамент, взагалі не ставилося. Проте з розвитком держави і появою проблем регіонального розвитку для забезпечення координації робіт та інтересів комун чи департаментів у здійсненні якихось важливих для регіону спільних проектів стали з'являтися округи, які спочатку навіть не мали стійкого характеру. Єдиним органом влади на цьому рівні був окружний префект, при якому діяла спеціальна комісія з економічного розвитку округу, котра мала обмежений консультативний характер. Потім ця комісія була замінена окружною радою, що формувалася в результаті непрямих виборів, вважалася громадським органом і не мала владних повноважень загальної компетенції.

Лише закон від 2 березня 1982 року вивів округ на новий рівень розвитку, оскільки за ним був фактично закріплений статус місцевого колективу, хоча роль місцевої державної влади на цьому рівні значно вища.

Статус і компетенція округу

Статус округу впливає з його призначення бути інструментом економічного, соціального і культурного розвитку певної території. Саме округи беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів окружного розвитку. Відповідно до такого призначення округу законом визначається і його компетенція в деяких галузях:

- 1) зайнятість і професійна підготовка населення. Округ щорічно затверджує програму професійної підготовки, створює центри професійного навчання, утримує ліцеї;
- 2) забезпечення житлом. Округ визначає пріоритети розвитку житлового будівництва і здійснює спеціальні житлові програми;
- 3) облаштування річкових портів, за винятком загальнонаціональних великих портів;

Крім цього, округи можуть відкривати різноманітні музеї і художні навчальні заклади, вони можуть надавати допомогу в проведенні наукових досліджень тощо.

Органи влади округу

Представницьким органом округу є окружна рада. До 1986 року ці ради формувалися непрямыми виборами, тобто складалися з депутатів та сенаторів національного рівня від округу та представників місцевих територіальних колективів, котрі обиралися генеральними та муніципальними радами.

З 16 березня 1986 року окружні радники обираються прямими виборами. Вибори організовуються на рівні департаментів, причому у кожному департаменті голосування відбувається за партійними списками,

число мандатів залежить від населення департаменту, але не менше трьох.

Окружна рада проводить сесії не рідше одного разу в три місяці. Рада обирає голову і бюро ради, яке складається з голови та його заступників. Рада може передати бюро частину своїх повноважень, за винятком найбільш важливих фінансових питань.

Окружна рада має принципову компетенцію приймати будь-які рішення, що входять у компетенцію округу, якщо законодавством це не віднесено до компетенції Голови ради.

Голова окружної ради є одночасно виконавчою владою округу. Повноваження його досить великі:

- 1) голова готує проекти рішень окружної ради, в тому числі і проект бюджету округу;
- 2) скликає раду і головує на її засіданнях;
- 3) виконує прийняті радою рішення;
- 4) є розпорядником фінансових ресурсів округу;
- 5) керує роботою окружних служб і є адміністративним головою всього персоналу адміністративних органів округу;
- 6) призначає на посади працівників адмінслужб округу і накладає адміністративні стягнення;

13.8. КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ НА ОКРУЖНОМУ РІВНІ

Контроль за законністю рішень окружної ради здійснює окружний префект (на початку децентралізації — окружний комісар республіки). Рішення окружної ради до того, як вони набули чинності, обов'язково подаються комісару республіки. У разі, коли він вважає таке рішення незаконним за формою чи по суті, то передає його на розгляд адміністративного суду, який і приймає рішення по суті, тобто визнає його незаконним чи, навпаки, приймає постанову про законність рішення окружної ради.

Окружний префект також здійснює контроль за законністю рішень голови окружної ради. Найбільш важливі рішення голови (передусім це рішення нормативного характеру) мусять передаватися префекту ще до того, як вони набули чинності. Умови такого контролю такі ж самі, як і стосовно дій мера чи Голови Генеральної ради. Окружним префектом є Один із префектів департаментів, що входять до складу округу.

Окружний префект

Окружний префект, залишаючись префектом головного департаменту округу, поєднує в собі функцію представника держави в окрузі та представника держави у департаменті. Він безпосередньо представляє в окрузі прем'єр-міністра і кожного міністра зокрема, чим уособлює в

собі повноважного представника всіх центральних органів державної виконавчої влади.

Окружний префект має досить широкі не тільки контрольні чи представницькі повноваження, він має достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього округу. Він є провідником державної політики на цьому рівні.

Він відіграє основну роль у плануванні розвитку округу та розподілу державних інвестицій, що надаються округу державою, або в яких є державна частка.

Дуже важливим і дуже позитивним моментом в організації життя округу є можливість договірною розподілу служб між головою окружної ради та префектом. Це дає змогу уникати дублювання в роботі і зменшує вірогідність виникнення суперечностей між префектом і головою ради.

Оскільки префект є представником усіх міністрів у окрузі, він має великі повноваження щодо безпосереднього керівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств.

Так, префект може наділятися повноваженнями, які б міністри хотіли передати органам, що представляють центральну державну адміністрацію на окружному рівні. За рахунок цього префект є в принципі єдиним органом адміністративної влади в окрузі, який може приймати рішення від імені держави.

Поряд з цим, префект є єдиним в окрузі вторинним розпорядником кредитів місцевих служб центральних міністерств і відомств (першим розпорядником є відповідний міністр). Тільки він є розпорядником бюджетних коштів цих служб і саме він займається питаннями управління нерухомістю і майном (держави).

Префект також бере участь у процедурі атестації персоналу місцевих державних органів, він подає міністрам оцінку їх діяльності. Через префекта проходить вся кореспонденція між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади.

13.9. ОСОБЛИВИЙ СТАТУС ДЕЯКИХ МІСТ

Три найбільших міста Франції Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, який вирізняє їх серед усіх інших міст. Цей статус встановлено спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 року. У цих містах є два рівні самоврядування: рівень комуни та рівень міського району(чи групи районів). На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада.

На комунальному рівні Парижем, Марселем, та Ліоном керують муніципальна рада та міський мер. Статус і повноваження цих органів

та контроль за їхньою діяльністю переважно такий же самий, як і для інших комун, але є деякі відмінності.

У Парижі, рада не має у своїй назві слова "муніципальний", оскільки ця рада є одночасно Генеральною радою департаменту Сени, межі якого збігаються з межами Парижа.

Ради цих міст є більш чисельними, ніж ради в усіх інших містах. Ради обираються за секторами. У кожен сектор входить один чи декілька районів міста. Вибори у кожному із секторів проводяться за правилами для комун із числом мешканців не менше ніж 3500 осіб, тобто з використанням мажоритарної системи та системи пропорційного представництва.

Стосовно повноважень ради Парижа, Ліона та Марселя та їхніх мерів, то вони такі ж самі, як у цих органів в інших містах, лише з тією різницею, що частина повноважень передана відповідно радам і мерам міських районів.

Аби не допустити антагонізму між районами та містом, над рішеннями ради району існує подвійний контроль. Перша ланка контролю — міський мер, який може вимагати повторного розгляду прийнятого на засіданні ради району. Якщо навіть після повторного розгляду мер вважатиме рішення незаконним, він може звернутися до адміністративного суду з поданням про скасування рішення, а за необхідності — і про зупинення такого рішення протягом 48 годин. Другою ланкою в такому контролі є право представника держави, префекта департаменту, вчиняти такі дії, які дозволяються і меру міста.

Така дуальна структура влади у великих містах створена з метою наближення адміністративної влади до мешканців комуни.

13.10 ОБ'ЄДНАННЯ КОМУН ТА ЇХ АСОЦІАЦІЇ

Надто велика кількість дуже дрібних комун породжує в сучасних умовах проблеми їх фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування. Для подолання таких труднощів застосовується два підходи:

- співробітництво комун для розв'язання певних спільних проблем чи спільне здійснення певної діяльності;

- злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансове спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

У першому випадку комуни залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш поширеним співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуни. Ці організації створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Такі організації

(синдикати) мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Закон від 5 січня 1988 року надає право комунам створювати різні синдикати, причому кожна комуна може передати синдикату лише частину своїх повноважень, що стосуються проблеми, для розв'язання якої створюється цей синдикат.

Керівними органами синдикату є комітет синдикату та його голова. Комітет є представницьким органом, де процедури розгляду питань і прийняття рішень аналогічні процедурам ради, а голова синдикату є його виконавчим органом. Синдикат також має свій власний бюджет і свій штат апарату. Крім синдикатів, існують і інші види міжкомунального співробітництва, такі як дистрикти та міські об'єднання. Створення таких об'єднань 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 утворене законом.

Процес об'єднання дрібних комун у більш великі проходить ще повільніше, ніж процес створення синдикатів чи інших об'єднань. Об'єднання можливе лише за умов повної добровільності муніципальних рад чи результатів місцевого референдуму.

Коментар

Приклад організації місцевого самоврядування у такій країні, як Франція, є досить важливим і повчальним для України. Наскрізь централізована, зі стрункою вертикаллю державної виконавчої влади, ця країна, що за територією, кількістю населення і адміністративно-територіальним устроєм дуже подібна до України, в 80-тих роках зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади. Переоцінити ці кроки неможливо. Завдяки децентралізації місцеве самоврядування одержало новий імпульс свого розвитку. Обрані населенням органи влади не тільки не призвели до розладу системи влади, а й поліпшили надання послуг населенню, вивільнили значний потенціал місцевої активності населення і дали змогу державі зменшити опіку над місцевими проблемами.

Позитивним приклад Франції є ще й тому, що реформування місцевої влади відбувалося поступово і комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалося зростанням компетенції місцевого самоврядування і фінансових ресурсів, якими володіють комуни.

Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього дозріла і державна влада, і саме суспільство. Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності.

14. ШВЕЦІЯ

Швеція сьогодні — демократична країна на півночі Європи з високорозвинутим пост-індустріальним суспільством і чи не найвищим рівнем життя у світі. Швеція — конституційна монархія з однопалатним парламентом (riksdag), який наділено правом обирати прем'єр - міністра. Досвід Швеції є позитивним у тому розумінні, що за роки існування її як держави розвиток місцевого самоврядування там відбувався практично безперервно і поетапно. Кожна реформа адміністративно-територіального устрою та місцевої влади мала на меті наблизити реальну владу до людей і забезпечити достойний рівень життя всіх громадян Швеції незалежно від місця їх проживання. Причому головним у цьому досвіді є те, що Швеція змогла знайти ту золоту середину, яка дає змогу у структурі місцевої влади забезпечувати загальнодержавні інтереси і проводити спільну для всієї країни урядову політику, одночасно не сковуючи місцеву ініціативу і даючи можливість ефективного місцевого урядування в населених пунктах.

14.1. ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД

Додемократичні традиції

Швеція має дуже давню традицію прийняття рішень з місцевих питань безпосередньо на місцях. Ще у перші століття нашої ери глави сімей регулярно збиралися на ради (ting — *мінґи*) для врегулювання розбіжностей і відправлення судочинства.

У середньовічні часи як у сільських районах, так і в містах існувала добре розвинена система місцевого самоврядування. У середині XIV століття кодекс короля Магнуса Еріксона — рання конституція — гарантував станові йоменів як особисту, так і фінансову свободу і право впливати на загальнодержавні проблеми.

Загалом, однак, територіальні одиниці місцевого самоврядування були неспроможні захистити своє право на самовизначення від зростаючої влади монархії та дворянства. У першій половині XVII століття вплив місцевих органів послабився.

У 1680-х роках король Карл XI здійснив так зване "скорочення" — земельну реформу, спрямовану на подрібнення дуже великих маєтностей дворян. Становище йоменів-фермерів знову зміцнилося. Пізніше з'ясувалося, що ця реформа була надзвичайно важливою для безперервної еволюції місцевого самоврядування у Швеції.

Упродовж XVIII століття місцеве самоврядування поширилося і на справи Церкви Швеції. Мешканці кожної територіальної одиниці цієї державної церкви — парафії (*socken*) — дістали права на прийняття рішень у будівельних і фінансових питаннях церкви. Таким же чином

муніципальна влада міст домоглася ширшої автономії. Протягом XVIII століття як на міста (*stad*), так і на парафії було покладено обов'язок допомоги бідним. З часом їхні обов'язки у сфері соціального забезпечення поширилися і на початкову освіту.

У сільських районах місцеве самоврядування набуло досить чітких обрисів унаслідок указів, виданих у 1807 і 1843 роках, тоді як статус муніципальної влади залишався нерегульованим. Концепції муніципалітету (*kommun.*) як самостійної юридичної особи ще не існувало. Натомість мешканці парафії або міста розглядалися як фактичні суб'єкти самоврядування.

Укази 1862 року про місцеве самоврядування

У середині XIX століття Швеція зіткнулася з необхідністю значних соціальних перетворень. В умовах швидкого зростання населення систему гільдій було скасовано. Обмеження на торгівлю та вибір роду занять було знято. У 1842 році було запроваджено обов'язкову середню освіту. Допомога бідним стала предметом державного регулювання. Існував рух за реформування Парламенту (*Riksdag*), де були представлені чотири стани: дворянство, духовенство, городяни і йомени-фермери. У 1865 році його було скасовано і замінено двопалатним Парламентом.

Ці соціально-політичні зміни забезпечили тло реформ місцевого самоврядування 1862 року, якими було розмежовано церковні й світські справи. З того часу церковні справи мали вестися парафіями державної церкви. Світські справи стали відповідальністю міст і сільських муніципалітетів (які мали ті ж кордони, що й сільські парафії). Водночас виборні окружні *radi* (*landsting* — *ландстінги*) обирали членів Парламенту, які представляли свої регіони в обираній непрямим шляхом першій палаті Парламенту — "колегії виборців", функції якої вони виконували до 1970 року, коли з'явився однопалатний Парламент.

У деяких відношеннях історична спадщина закону 1862 року вплинула також на новий Закон про місцеве самоврядування від 1991 року. На певні частини цієї спадщини безпосередньо посилається урядова комісія, яка розробляла законодавчу пропозицію нового закону. Вони включають поділ органів місцевого самоврядування на органи, на які було покладено функції прийняття рішень, а також виконавчі і адміністративні — що було віддзеркаленням доктрин епохи просвіти про розподіл влад, підтримуваних у XVIII столітті Монтеस्क'є та іншими.

Докорінний розподіл обов'язків між безпосередньо обраною муніципальною радою (*kommun fullmaktige*) і окружною радою (*landstingsfullmaktige*) — найвищим органом міського самоврядування, що приймає рішення, — та виконавчим комітетом, "Кабінетом" ради, все ще спирається на принципи 1862 року. У сучасному суспільстві, однак,

роль ради зазнала значних змін, а її здатність делегувати справи виконавчому комітетові чи іншим комітетам поступово розширювалася. Втім, система все ще ґрунтується на дуалістичному принципі: рівновага повноважень між радою і виконавчим комітетом. На останній за законом покладено такі завдання, як спрямування, координація, керівництво, підготовка й виконання рішень. Рада не може вилучати ці завдання із сфери відання виконавчого комітету чи втручатися у їхнє виконання. Крім того, у принципі виконавчий комітет не має потреби мати у своєму складі виборних представників, які одночасно були б членами ради.

Ідея про те, що управління органами місцевого самоврядування має здійснюватися нефахівцями — нині обираними як частина списку політичної партії — також бере початок у 1862 році. Але тут між містами й сільськими муніципалітетами існували певні відмінності. У містах державні службовці здійснювали свої повноваження через місцеве чиновництво та систему мерів, яка продовжувала своє існування поряд з адміністрацією нефахівців. Ці аномалії поступово усувалися і зникли цілком після того, як у 1953 році Закон про місцеве самоврядування набув чинності.

Фінансування діяльності органів місцевого самоврядування було забезпечене, починаючи з 1862 року, коли муніципалітети й окружні ради дістали право стягувати свої власні податки після ухвалення своїх річних бюджетів. Із самого початку існування цієї системи рішення щодо місцевих бюджету і податків ніколи не підлягали затвердженню яким би то не було центральним державним органом. Урядовий акт від 1974 року поширив також деякі конституційні гарантії на права органів місцевого самоврядування встановлювати й стягувати податки.

Спадщина указів 1862 року про місцеве самоврядування включає також, право кожного "члена" (постійного мешканця або власника майна) зони муніципалітету або округи подавати "місцеві апеляції" для визначення законності рішень органів місцевого самоврядування. Така форма "участі народу" не має відповідності у більшості країн. Система ґрунтується, зокрема, і на тій концепції, що як платники податків члени мають право ухвалювати рішення щодо того, чи використовуються їхні податки на законні цілі. Водночас це право віддзеркалює ту концепцію, що органи місцевого самоврядування є об'єднаннями громадян, де всі члени повинні мати змогу оскаржувати рішення своїх обраних представників. Нині позови на місцеві органи влади розглядаються і як інструмент місцевої демократії; якщо ніхто із членів не подає апеляції, рішення органу місцевого самоврядування набуває чинності. У принципі держава не може після цього втрутитися і скасувати таке рішення. Основою цього є доктрина, згідно з якою якщо члени не скаржаться,

вони згідні з рішеннями. Подібну думку можна віднайти у шведських законах, що регулюють діяльність акціонерних компаній.

Водночас соціальні зміни, що відбулися після 1862 року, очевидно, призвели до радикальних зрушень у ролі муніципалітетів і окружних рад, які позначилися на шведському законодавстві про місцеве самоврядування.

Коли укази 1862 року про місцеве самоврядування були прийняті, лише 6% шведів мали право голосувати на місцевих виборах. Їхнє право участі у голосуванні спиралося на рухому шкалу залежно від особистого прибутку. І лише після реформ 1918 і 1921 років на місцеві вибори було поширено принцип загальних і рівних виборів. Отже, місцеве самоврядування існувало у Швеції ще до повної перемоги місцевої демократії.

В указах про місцеве самоврядування від 1862 року було взято до уваги основні тогочасні відмінності між містом і селом. Як наслідок з'явилися окремі закони про місцеве самоврядування для міст і сільських муніципалітетів. Потроху відмінності зменшувалися, про що свідчить, зокрема, ухвалення у 1953 році Закону про місцеве самоврядування і сільські муніципалітети. Останні юридичні відмінності між містами і сільськими муніципалітетами зникли у 1971 році, головним чином завдяки хвилі злиттів муніципалітетів, що мали місце у період 1962-1972 років.

Ці реформи територіальних меж збільшили базу населення кожного муніципалітету, так що кожен з них утворив економічну і географічну одиницю. Водночас юридична концепція "міста" також зникла і була замінена на "муніципалітет". В останні роки, однак, міські муніципалітети дістали право на свою колишню назву "міст", якщо вони цього забажають.

Реформи 1952-1974 років, пов'язані зі зміною територіальних меж

Реформа місцевого самоврядування 1862 року визначила число сільських муніципалітетів, що збігалися з колишніми парафіями, у приблизно 2400. Крім того, існувало 10 боро *{koping}*, тобто утворень, які являли собою щось середнє між сільськими муніципалітетами та містами, і приблизно 90 міст. Число муніципалітетів, таким чином, становило у 1862 році приблизно 2 500.

Території окружних рад, на які покладалася відповідальність за розв'язання загальних проблем на місцевому рівні, значною мірою визначалися межами існуючих округів (адміністративних відгалужень центрального уряду). Міста з кількістю населення понад 25 000 осіб виключалися із зон окружних рад, які були об'єктом регулювання окремого указу від 1862 року.

Упродовж десятиріч безпосередньо після реформи місцевого самоврядування 1862 року Швеція почала набувати свого сучасного

вигляду. Індустріалізація та інші економічні зміни призвели до широкомасштабного скорочення чисельності населення у сільських районах. Сільські муніципалітети, які з самого початку були невеликими, втрачали дедалі більше свого населення, тоді як міста й містечка розросталися. Водночас органи місцевого самоврядування усе частіше стикалися із значними соціальними й матеріальними проблемами, породженими цими рухами населення. З часом незначний розмір більшості муніципалітетів перетворювався на дедалі більшу проблему; позбавлені економічної життєздатності, вони не могли розв'язати місцеві проблеми, особливо у царині соціального забезпечення.

У 1946 році Парламент затвердив принципи перегляду муніципальних кордонів, які набули чинності від 1952 року. Викликані цим злиття були покликані створити муніципалітети із орієнтовною кількістю населення у 3 000 особи. Ця реформа зачепила лише сільські муніципалітети і змінила їхнє число з 2 282 до 816. Таким чином, загальна кількість муніципалітетів у Швеції скоротилася з 2 500 до 1 037, у тому числі 88 боро та 133 міста. Середня кількість населення сільського муніципалітету зросла з приблизно 1 500 до 4 500.

У зв'язку із збереженням існуючої системи парафій реформа передбачала, що найменші одиниці Церкви Швеції і світської влади більше не матимуть спільних кордонів.

Подальші реформи 1962-1974 років

У зв'язку із продовженням урбанізації у 50-ті роки чисельність мешканців у сільських муніципалітетах неухильно скорочувалася. Населення у міських муніципалітетах, особливо у трьох найбільших містах — Стокгольмі, Гетеборзі і Мальме — зростало. Мети першої реформи щодо зміни територіальних кордонів, яка полягала у тому, щоб у кожному муніципалітеті проживало не менше, ніж 2 000 мешканців, не було досягнуто. У 1960 році близько 350 муніципалітетів все ще мали кількість мешканців, меншу за мінімальну.

Скорочення населення означало також скорочення податкових ресурсів. Незважаючи на підвищення податкових ставок, чимало з цих маленьких муніципалітетів не могли забезпечити своїм мешканцям прийнятні послуги. Багато з них почали обговорювати добровільне об'єднання з метою створення більших, економічно більш життєздатних муніципалітетів.

Наприкінці 50-х років Кабінет міністрів Швеції призначив комісію для вивчення потреби у ще одному перегляді територіальних кордонів та принципів, на яких вони мають базуватися. З-поміж основних концепцій, підтриманих комісією, була та, згідно з якою кожен муніципалітет утворював би цілісну територію з поглядом економічної географії. Комісія

повідомила, що до середини 70-х років жоден муніципалітет не повинен мати менше, ніж 8 000 мешканців.

Комісія також запропонувала поділити Швецію на муніципальні блоки, виходячи значною мірою з принципів економічної географії. Ці блоки, у свою чергу, фактично стали б основою для створення нових "супер-муніципалітетів". Кабінет міністрів пізніше встановив кількість муніципальних блоків на рівні 282 одиниць.

Упродовж 60-х років темпи муніципальної реорганізації були низькими, і до кінця десятиріччя було створено тільки 75 нових муніципальних блоків.

Тому парламент проголосував з невеликою перевагою—проти були несоціалістичні партії — за те, щоб відмовитися від принципу добровільного об'єднання, і поставив вимогу провести обов'язкове реформування територіальних кордонів, яке мало закінчитися не пізніше, ніж 1 січня 1974 року.

Наслідки реформ з перегляду територіальних кордонів

Після виборів 1976 року, коли до влади після 44-річного правління соціал-демократів прийшла права коаліція, було призначено комісію, серед завдань якої була оцінка наслідків реформування муніципальних кордонів. З цією метою впродовж 1979-1981 років провадилася серйозна програма науково-дослідних робіт, які визначили

наслідки реформ таким чином:

- Кількість посад (*fortroendeuppdrag*), що їх обіймають усенародне чи опосередковано обрані представники у муніципальних радах і комітетах, скоротилася з приблизно 188 000 у 1964 році до 83 000 у 1980. Число виборних посад на 1 000 мешканців скоротилося з 25 у 1964 році до 10 у 1980. Кількість обраних представників знизилася з приблизно 200 000 у 1951 році до 70 000 у 1980.
- Місцеве політичне життя набуло більш виразно партійне орієнтованого характеру.
- Роль засобів інформації у постачанні інформацією місцевих мешканців стала більш вагомим.
- Місцеве політичне життя професіоналізувалося, наприклад, через створення таких посад, як муніципальні уповноважені (*kommunalrad* або, у Стокгольмі, *borgarrad*) і уповноважені окружних рад (*landstingsrad*), уповноважені від опозиції, що отримують платню, і представники, що працюють за частину ставки.
- Чиновний апарат на місцях швидко розростався. З 1965 до 1979 року число муніципальних посадових осіб, зайнятих виключно працею на цих посадах, зросло з менш ніж 60 000 до 116 000.

- Громадськість дедалі більше усвідомлювала необхідність створення коаліцій політичної більшості у муніципальних радах і розуміла аргументацію кожної партії підчас виборчої кампанії. Політична активність на місцях зросла.

- Різниця у рівні послуг у різних населених пунктах дещо зменшилася після перегляду територіальних кордонів, однак залишалася істотною. Постійні мешканці були загалом задоволені муніципальними послугами.

14.2. СТРУКТУРА ВЛАДИ У ШВЕЦІЇ

Характеризуючи структуру влади у Швеції, слід виходити із того, що влада будується на кількох рівнях: рівні держави, рівні регіону та на рівні муніципалітетів. Сьогодні Швеція поділена на 24 лена, 23 ластінга та 288 муніципалітетів (комун). (Примітка: у різних джерелах базовий рівень місцевого самоврядування, рівень населених пунктів перекладають як "комуна", так і як "муніципалітет". Враховуючи, що, за традицією розуміння значення цих термінів в Україні, більш зрозумілим є термін "муніципалітет", тому далі використовуватиметься саме цей термін. Для регіонального утворення, що шведською звучить як "лен", ми будемо використовувати поняття "округ")/

Виключно на місцевому рівні діє лише місцеве самоврядування, на рівні округу поряд з самоврядуванням існує державна виконавча влада на чолі з губернатором, який призначається Урядом Швеції.

Структура влади у Швеції подається на мал. 14.1.

1. Загальнодержавний рівень

На загальнодержавному рівні діють: Кабінет міністрів, який уособлює вищий орган виконавчої влади, яка складається з міністерств та державних агентств.

2. Регіональний рівень

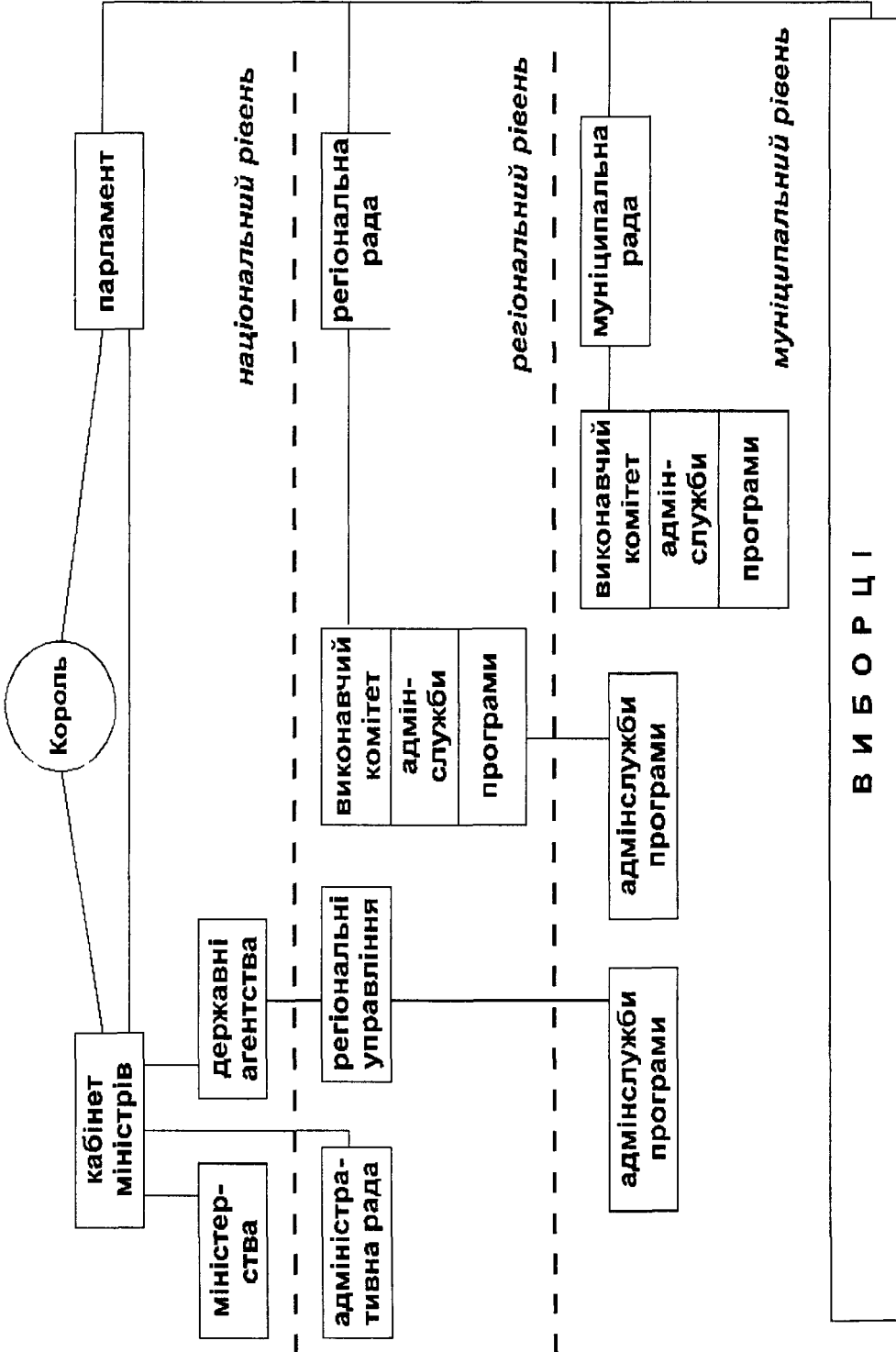
На регіональному рівні існує державна виконавча влада, яка представлена адміністративною Радою округу(регіону) та регіональними управліннями державних агентств.

Самоврядування регіонального рівня представлене регіональною радою та її виконавчим органом — виконавчим комітетом, та іншими місцевими управліннями та програмами,

3. Місцевий рівень

На місцевому рівні присутні: як органи місцевого самоврядування (муніципального рівня), так і органи регіонального самоврядування чи державної виконавчої влади.

Місцеве самоврядування муніципального рівня представлене муніципальною радою, яка формує свої виконавчі органи. На рівні муніципалітетів також діють деякі державні та регіональні управління,



Мал. 14.1. Структура влади у Швеції

що займаються реалізацією відповідно державних чи регіональних програм.

14.3. ТИПИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У Швеції існують чотири типи органів місцевого самоврядування:!) світські "первинні муніципалітети", які у побуті називаються просто муніципалітетами; 2) світські "вторинні муніципалітети", які, як правило, називаються окружними радами; 3) територіальні одиниці Церкви, відомі як парафії, і 4) регіональні одиниці Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання. І світська, і церковна влада можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, відомі відповідно як федерації органів місцевого самоврядування та міжпарафіяльні федерації. Окружні ради функціонують на регіональному рівні, маючи основним полем діяльності систему охорони здоров'я.

Оскільки власне місцеве самоврядування у розумінні Європейської хартії є саме муніципальне та регіональне самоврядування, то й основна увага в огляді шведського досвіду буде звернута саме на ці типи (рівні) самоврядування.

14.4. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування у Швеції має конституційне закріплення ще від Конституції 1809 року. Проте саме Акт про форму правління від 1974 року (одна із складових шведської Конституції) гарантував існування місцевого самоврядування та визначив пріоритет муніципалітету. Саме цей Акт закріплює основні та фундаментальні права самоврядування та принципи його організації.

До таких базових принципів належать:

- народне управління здійснюється на вільному формуванні поглядів громадян та на загальному рівному виборчому праві;
- право на прийняття рішень в общинах належить зборам обраних представників;
- всі питання принципово важливого чи загального значення для общини вирішуються муніципальними зборами (радою);
- представницькі органи місцевого самоврядування мають власні виконавчі органи із власною компетенцією;
- місцеве самоврядування наділяється правом встановлення та збирання власних податків.

Конституційний Акт про форму правління також встановлює, що всі інші питання місцевого самоврядування вирішуються у спеціальному законі. Такий закон "Про місцеве самоврядування" був прийнятий у 1991 році.

14.5. ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як уже зазначалося вище, у Швеції існують два рівні місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (ластінгів). Але, хоча структура виборних чи виконавчих органів цих рівнів досить подібна, саме муніципалітети є тією структурою, яка здійснює основну частку місцевого управління і є фактично базовим рівнем місцевої влади. Як муніципалітети, так і округи є юридичними особами, які утворюються і ліквідовуються відповідно до законодавства про адміністративний поділ країни і наділені певною компетенцією.

Повноваження муніципалітетів поділяються на обов'язкові та добровільні.

До обов'язкових повноважень належить:

- охорона здоров'я;
- служба соціального забезпечення;
- міське планування та будівництво;
- деякі питання здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища;
- служба рятування у надзвичайних ситуаціях;
- делеговані повноваження від держави.

У межах обов'язкових повноважень органи самоврядування зобов'язані діяти відповідно до законодавства. І державний нагляд за діяльністю органів самоврядування здійснюється саме у сферах обов'язкових повноважень.

До добровільних повноважень належить:

- робота у сфері культури;
- надання додаткових послуг для даної общини, які не визначені законодавством;
- деякі форми технічного обслуговування тощо.

Варто відзначити, що для обов'язкових повноважень закон визначає мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. Саме від таких мінімальних стандартів потім і ведеться розрахунок необхідних фінансових видатків і відповідно надходжень ресурсів до місцевого бюджету. Виходячи із природи добровільних та обов'язкових повноважень, між ними існує і цілий ряд відмінностей із правового та фінансового забезпечення.

Так, скоротити чи взагалі припинити діяльність, яка не є обов'язковою, набагато простіше, особливо з правової точки зору. Адже припинення здійснення таких необов'язкових повноважень не може бути оскаржене юридичне, але може стати причиною переобрання представницького органу на наступних виборах. Тому саме добровільні повноваження

стимулюють міський розвиток. З часом частина добровільних повноважень переходить у розряд обов'язкових.

14.6. ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ТА ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ

Представницькими органами самоврядування на рівні общини є муніципальні збори чи рада, на рівні округу рада — округу (ластінг). Повноваження цих рад — 4 роки. Кількість депутатів у муніципальних та окружних радах залежить від кількості населення. Община чи округ можуть прийняти рішення про збільшення числа депутатів їх рад відносно до числа, визначеного законом.

Представницькі органи приймають головні для общини чи округу рішення. Тільки вони можуть приймати рішення щодо бюджету, встановлення податків та зборів. Тільки вони наділені правом формування комітетів, обрання їх посадових осіб, призначення ревізорів, встановлення компенсаційних виплат для виборних представників, а також оцінки результатів їхньої діяльності.

Представницькі органи є досить автономними у своїй діяльності та самостійними у своїй структурі. Крім цього, вони мають право делегування своїм виконавчим органам права на прийняття рішень з певного кола питань.

Свою роботу муніципальні збори проводять сесійно. Як правило, на рік відбувається від 4 до 10 таких засідань. Всі засідання є відкритими для публіки. Закон навіть передбачає відведення часу на таких засіданнях на відповіді присутнім членам громадськості. Всі питання, що розглядаються на пленарних засіданнях муніципальних зборів, мають пройти обговорення і щодо них мають бути підготовлені відповідні проекти у виконкомі.

Власне виконком є місцевим урядом, що виконує керівні та координуючі функції. Як правило, новообраний виконком приступає до виконання своїх обов'язків 1 січня нового після виборів року. Вибори відбуваються у вересні, так що є досить часу для сформування нового виконкому та передання йому справ.

Поточне адміністрування здійснюється відповідними комітетами. До 1991 року законодавством визначався перелік комітетів, які мали бути обов'язковими у муніципалітеті. Новий 1991 року закон надав муніципальним зборам повної самостійності у виборі числа та назв комітетів. Всі комітети є юридично рівними у правах та обов'язках і різняться лише питаннями їх відання. Термін існування комітету — 4 роки, але представницький орган у будь-який час може прийняти рішення про ліквідацію комітету.

Всі комітети формуються муніципальними зборами на основі пропорційного представництва відносно політичної орієнтації депутатів.

Хоча часто партії домовляються про суто професійне комплектування комітетів. Саме комітети несуть повну відповідальність за поточну діяльність адміністрації і представляють муніципальним зборам інформацію про результати її роботи.

Моделі управління общиною

Оскільки нове, 1991 року, законодавство про місцеве самоврядування надало більшої автономності у створенні своїх організаційно-правових форм існування місцевого самоврядування на рівні общин та округів, то в Швеції розмаїття форм стало звичною нормою. Проте ці форми можна формалізувати у три моделі управління общиною:

- секторна модель;
- територіальна модель;
- функціональна модель.

Секторна модель є традиційною для Швеції і означає, що виборні представники розподілені на комітети, кожен з яких відповідає за визначену сферу діяльності. Це, наприклад, можуть бути такі комітети:

- виконком; комітет у справах виборів; з питань міського планування; дозвілля; освіти; охорони навколишнього середовища, соціальних питань; комунальних служб; ревізійний.

З середини 80-х років, особливо у великих общинах, стали застосовувати **територіальну модель** управління. Тобто територія общини поділяється на райони, а комітети утворюються та діють за районним принципом. Щоправда, в останні роки тенденція дещо змінилася, і число муніципалітетів, які будують свою діяльність за територіальним принципом, знову зменшується, оскільки економія затрат від впровадження такої моделі виявилася не настільки значною.

Функціональна модель є новою і ще не досить поширеною, проте саме вона викликає жваві дискусії щодо її переваг чи недоліків. За цією моделлю функція замовника відділяється від функції управління. Тобто комітет утворюється не як орган управління, а як орган замовника. Комітет безпосередньо не керує адміністрацією, наприклад, громадського транспорту, а на конкурсній основі визначає фірму чи муніципальну службу, яка здійснюватиме організацію роботи громадського транспорту відповідно до заданих параметрів. У функцію комітету входить лише оплата цих послуг. З одного боку, така форма дещо поліпшує і здешевлює надання послуг, але з іншого — зменшує вплив виборних представників на поточну діяльність общини і послаблює контроль над цією діяльністю всіх мешканців цієї общини.

14.7. НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ

Розглядаючи питання нагляду та контролю в системі місцевого самоврядування Швеції, слід виходити з того, що місцеве самоврядування

тут має тривалі демократичні традиції, а в країні широко розгалужена судова система і діє реальна багатопартійність із взаємним політичним контролем партій конкурентів.

Виходячи із таких застережень, тут можна виділити три види контролю. Найбільш поширений та найбільш ефективний — це внутрішній самоконтроль над діяльністю місцевих адміністрацій з боку обраних ревізорів.

Другий — судовий контроль з боку адміністративного суду, який здійснюється за ініціативою фізичних чи юридичних осіб.

Третій — контроль з боку держави. Цей вид контролю здійснюється передусім через законодавчі акти та надання грошових субсидій общинам, а також через структуру парламентського правозахисника омбудсмена.

Внутрішній взаємоконтроль здійснюється виборними ревізорами, які мають право укладати договори на аудит з незалежними аудиторськими конторами. За результатами такого аудиту ревізори готують для муніципальних зборів відповідні висновки і рекомендації щодо визнання роботи адміністрації задовільною чи незадовільною. Муніципальні збори за результатами такого звіту можуть прийняти рішення про звільнення посадових осіб з роботи. Такий контроль є найбільш важливим, оскільки держава практично не веде власного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, за винятком випадків про використання цільових державних фінансових дотацій цим органам.

Судовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування є важливим елементом демократичного механізму захисту інтересів членів общин від можливих незаконних дій обраних органів. Будь-який член общини, фізична чи юридична особа має право оскаржити рішення місцевих органів. З часом роль судових органів тут значно зросла, адже у зв'язку з тим, що закони дедалі менше регламентують діяльність місцевих органів, то саме суд визначає межі повноважень таких органів у кожному конкретному випадку. Суд розглядає рішення органу лише на предмет законності, а не на предмет доцільності. Суд скасовує незаконне рішення, але не має права замінити його іншим рішенням, оскільки це б суперечило принципам самоврядування.

Державний контроль умовно можна поділити на такі види: юридичний, економічний та політичний.

У межах обов'язкових повноважень місцевого самоврядування державний нагляд за діяльністю його органів здійснюється з боку центральних галузевих управлінь, наприклад, Державного управління соціального забезпечення й охорони здоров'я. Парламентські омбудсмени здійснюють також контроль за законністю у діях органів самоврядування.

До середини 70-х років державний контроль за рішеннями органів самоврядування був досить жорстким. Його рішення набували чинності

лише після їх затвердження державними органами. Поступово такий контроль був замінений економічним контролем через надання зв'язаних субсидій, але тепер і цей контроль суттєво зменшується, оскільки кількість зв'язаних субсидій невпинно падає.

14.8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реформи місцевого самоврядування 1991-1992 років остаточно завершили процес перетворення шведського самоврядування в досить автономний і фінансово незалежний інститут.

Звичайно, не всі рецепти шведської реформи місцевої влади можуть бути придатними для України, але оскільки питання фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні практично нерозроблене, то приклад Швеції може бути досить корисним. Тим більше, що після схвалення в Україні нового закону "Про місцеве самоврядування" з'являються перші можливості провести реформування місцевих фінансів. А досвід поступового виваженого реформування системи місцевого самоврядування та його фінансування є досить прозорим і зрозумілим.

Доходи рад-муніципалітетів та округів (ленів)

Теоретично рада муніципалітету чи лєну може отримувати доходи з таких джерел:

- власне місцеві податки;
- субсидії на вирівнювання податкових надходжень різних адміністративних одиниць;
- незв'язані державні субсидії;
- цільові державні субсидії;
- збори (або часткові платежі за послуги у сфері охорони здоров'я);
- прибутки від продажу;
- позики.

Між оподаткуванням та зборами існують суттєві відмінності.

Податки збираються для фінансування громадських витрат, забезпечення перерозподілу коштів у часі та між громадянами і впливу на структуру споживання.

Якщо сума, яку сплачує особа, безпосередньо пов'язана з продажем конкретних виробів чи з наданням певних послуг, то **цей платіж є збором**.

Співвідношення між податками та зборами значною мірою залежить від виду діяльності, за здійснення якого відповідає рада муніципалітету чи лєну. Наприклад, кошти, що надходять від зборів, доцільніше використовувати на покриття значної частини муніципальних видатків на підтримання місцевої матеріальної інфраструктури. Чим більше функцій у соціальній та освітній сферах перебирають на себе муніципалітети, тим більше потребують вони податкових надходжень.

Ради муніципалітетів та ленів можуть одержувати податкові надходження або за рахунок власної бази оподаткування, або коштом державних субсидій. У свою чергу, ці надходження можуть складатися із податків різних типів: **прибуткових податків, податків на капітал, податків на майно, корпоративних податків, податків на нерухомість** тощо. Проте наразі у Швеції єдину податкову базу рад муніципалітетів та ленів **становлять особисті доходи місцевих мешканців.**

Ступінь місцевої автономії значною мірою залежить від джерела податкових надходжень. *Найбільшою незалежністю ради муніципалітетів та ленів користуються, якщо кошти походять з власної місцевої податкової бази, і вони можуть на власний розсуд установлювати ставки оподаткування у межах, визначених законом.*

У випадку, коли податкові надходження рад муніципалітетів та ленів складаються виключно з державних субсидій, асигнованих на спеціальні цілі, самостійність органів місцевого самоврядування є найбільш обмеженою. З погляду ступеня автономії, субсидії на вирівнювання податкових надходжень та незв'язані державні субсидії посідають у цьому ряду проміжне положення.

Малюнок 14.2. Розподіл доходів рад муніципалітетів та ленів за джерелами.

Муніципалітети		Ради ленів	
1990	1993	1990	1993
10%	9%	4%	4%
16%	17%	5%	5%
2%	15%	4%	4%
23%	5%	14%	6%
49%	55%	73%	81%

Як випливає з малюнка, набувають ваги власне податкові надходження органів місцевої влади та незв'язані державні субсидії, у той час як цільові державні субсидії відіграють істотно меншу роль. Отже, не важко зробити висновок, що **органи місцевої влади здобули більшу фінансову самостійність.**

14.9. ВЛАСНІ ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Податкова база органів місцевої влади повинна відповідати принаймні двом вимогам.

По-перше, ті надходження, що можуть походити з місцевої податкової бази, повинні розумно співвідноситися з обов'язками, покладеними на ради муніципалітетів та ленів. Щодо цього, то, порівняно зі світовим досвідом, шведська система досягла непоганих результатів. Для інших країн невластиво, щоб більше половини доходів рад муніципалітетів та ленів надходили за рахунок їхньої власної податкової бази, як це відбувається у Швеції.

По-друге. Визначення бази оподаткування повинно також відбуватися таким чином, щоб ті категорії населення, які користуються послугами, фінансованими органами місцевої влади через податки, теж підлягали оподаткуванню.

Звичайно **базу для податків рад муніципалітетів та ленів встановлює держава**. Органи місцевої влади можуть впливати на розміри своїх податкових надходжень, якщо мають право встановлювати власні ставки оподаткування, яке їм забезпечує Конституція Швеції. У цьому праві вбачають один із наріжних каменів їхньої самостійності і важливий елемент демократичного процесу на місцевому рівні.

За проведення державної економічної політики відповідають Кабінет міністрів і Парламент Швеції. Дедалі відчутнішою стає суперечність цілей місцевої влади, з її правом визначати власні ставки оподаткування, та центральної влади, з її прагненням контролювати всю суму сплачених податків у шведській економіці. Для Кабінету міністрів і Парламенту таке прагнення переважає свободу дій органів місцевої влади у фінансовій сфері.

Як наслідок, податкові ставки органів місцевої влади не можуть перевищувати рівня, встановленого ними на 1990 рік. Різниця між найвищою і найнижчою ставками оподаткування становить понад 7% оподаткованого прибутку.

14.10. ДЕРЖАВНІ СУБСИДІЇ

До кінця 1992 року незв'язані державні субсидії органам місцевої влади становили лише близько 10% від загального обсягу субсидій. Метою таких субсидій було подолання розриву між базами оподаткування

і структурами видатків різних місцевих органів влади. Наприклад, муніципалітети із слабкою базою оподаткування і з високою часткою дітей та літніх людей у структурі свого населення одержували більше таких субсидій, ніж ті, що мали сильну податкову базу і більше жителів зі сталим доходом.

Цільові державні субсидії, які становили переважну більшість державних субсидій, надходили головним чином безпосередньо на потреби систем шкільної освіти, дошкільного виховання та допомоги літнім особам. Поза цим існувало також чимало інших субсидій спеціального призначення. Центральна влада виділяла ці кошти для заохочення місцевих органів до ведення певних видів діяльності і для можливості впливати на спосіб надання ними послуг.

Цільові субсидії змушують місцеву владу, плануючи ресурси, мислити категоріями чистих витрат. При розподілі ресурсів між різними сферами діяльності державні субсидії не розглядаються як витрати органів місцевої влади. Коли б місцеві керівники могли вирішувати, як використовувати усі свої ресурси, розподіл коштів між різними сферами діяльності, можливо, відбувався б інакше.

Улітку 1992 року Парламент Швеції ухвалив докорінну реформу усієї системи державних субсидій для місцевих органів влади. Її основний принцип полягає у тому, що державні кошти виділятимуться у вигляді незв'язаних субсидій, за винятком випадків, коли існують очевидні підстави утриматися від цього. Парламент навів приклади обставин, коли аргументам на користь цільових субсидій повинна надаватися перевага. **Коли йдеться про фінансування програм, де місцеві органи влади можуть вважатися у першу чергу виконавцями намірів держави, кошти і надалі виділятимуться за цільовим принципом.** Це також стосується державних інвестиційних субсидій та політики щодо ринку праці.

За новою системою держава застосовує два різні методи для гарантування власних інтересів. Одним із них є закони, які зобов'язують місцеві органи надавати певні послуги. За допомогою законодавства держава може одержувати гарантії того, що місцева влада здійснюватиме певні програми. Втім, у законі важко визначити якісні критерії. Для забезпечення якісних показників держава здійснюватиме постійний нагляд та контроль, а також провадитиме оцінювання виконання програм. Держава оцінюватиме виключно результати, тобто наслідки виконання програм органами місцевої влади. Вона не наглядатиме за способами надання послуг, а лише контролюватиме виконання тих програм місцевої влади, які мають безсумнівну загальнонаціональну вагу.

14.11 .СИСТЕМА ВИРІВНЮВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ

Відповідно до нової системи надання державних субсидій, на спеціальні потреби все ще виділяється приблизно 25% субсидій. Решта розподіляється як складова нової системи вирівнювання надходжень, що ґрунтується на відмінностях "податкових ресурсів" різних муніципалітетів. Це стосується сукупного оподаткованого прибутку на території муніципалітету, поділеного на кількість жителів. Відмінності в податкових ресурсах залежать від відсоткового складу мешканців, які мають оплачувану роботу (тобто від вікової та економічної структур), а також від рівня доходів населення.

"Середні показники податкових ресурсів" обчислюють шляхом складання усього оподаткованого прибутку на території Швеції і ділення на загальну кількість мешканців країни. Усім муніципалітетам гарантовано однаковий рівень податкових ресурсів у вигляді, відсотків від середніх показників податкових ресурсів.

Чим менше податкових ресурсів має конкретний муніципалітет, тим більшою буде сума незв'язаних субсидій. У Швеції три муніципалітети мають такі власні податкові ресурси, які перевищують гарантований державою рівень. Таким чином, вони не підпадають під дію системи вирівнювання надходжень, проте (у принципі) можуть вільно використовувати власні податкові надходження. З метою визначення розмірів додаткових відрахувань до місцевої бази оподаткування Парламент встановлює єдину податкову ставку, що стосується усіх муніципалітетів.

За цією системою до уваги береться лише різниця між фінансовою потугою місцевих адміністративних одиниць. На розміри додатково виділених коштів не впливають встановлені муніципалітетами ставки оподаткування та збори.

Система вирівнювання структурних відмінностей у витратах

Для створення рівних фінансових умов для різних муніципалітетів недостатньо зрівняти різницю в їхніх базах оподаткування. Обсяги муніципальних витрат залежать ще й від чинників, що лежать поза межами контролю окремого муніципалітету. Існують місцеві відмінності у попиту на певні муніципальні послуги і в спроможності їх надавати.

Існує пряма залежність між віковою структурою муніципалітету і попитом на муніципальні послуги, фінансовані за рахунок податків.

Вартість здійснення різноманітних програм залежить і від географічного розташування та клімату даної території. Розсіяне населення потребує збільшення витрат, в той час як перенаселення викликає появу інших специфічних статей видатків. Аналіз структури витрат шведських

муніципалітетів показує, що до типу "найдорожчих" належать невеликі за територією і малозаселені муніципалітети та найбільші міста.

Система державних субсидій, запроваджена у 1993 році, застосовує принцип виділення незв'язаних субсидій для вирівнювання баз надходжень муніципалітетів. З нею було сполучено систему, покликану вирівнювати структурні відмінності у витратах муніципалітетів. Фінансування цієї системи відбувається цілком за рахунок самих муніципалітетів у вигляді міжмуніципальних вирівнювальних платежів. У принципі, ті муніципалітети, що мають низьку витратну структуру, субсидують тих, у яких ця структура є високою.

.. В основу обраного методу було покладено аналіз співвідношення між муніципальними витратами та різноманітними зовнішніми чинниками, що могли б обумовлювати існуючі відмінності в муніципальних витратах на одного мешканця.

Парламентом було ухвалено систему, яка ставила платежі на вирівнювання відмінностей у структурі витрат у залежність від чотирьох чинників:

- клімат;
- щільність населення;
- вікова структура;
- соціальна структура.

Для вимірювання цих змінних величин було встановлено критерії, зведені у єдиний структурний індекс.

Принцип фінансування

Шведські Кабінет міністрів та Парламент, керуючись макроекономічними та політичними міркуваннями, роблять оцінку обсягів можливих сумарних інвестицій у державний сектор, трансфертних платежів і споживання. Проте Парламент часто підтримує реформаторські заходи, які позначаються на сфері відповідальності органів місцевого самоуправління. Наприклад, Парламент може підтримати поширення послуг, розрахованих на дітей дошкільного віку, на будь-кого іншого, хто бажає ними скористатися, або ж може вирішити розширити вікові рамки різних програм для старших класів середньої школи. Після чого на муніципалітети покладається відповідальність за здійснення цих реформ та їхнє фінансування.

Суперечності між ресурсами і реформаторським тиском останніми роками ставали у Швеції дедалі очевиднішими. Зменшення державних субсидій і заморожування місцевих ставок оподаткування прибутків призвело до встановлення для муніципалітетів та рад левів чітко окреслених фінансових обмежень. Дилема між реформаторськими прагненнями і нестачею ресурсів спричинила посилення вимог щодо більш чіткого

розподілу ролей між центральним урядом і органами місцевого управління. Як наслідок, **Парламент прийняв рішення, спрямоване на обмеження своїх власних можливостей накладати нові видатки на муніципалітети та ради ленів без одночасного надання їм інших можливостей для самофінансування без підвищення місцевих податків.**

Протягом осені 1992 року економічна політика шведського Уряду зазнала докорінних змін. Багато з прийнятих рішень непрямо торкаються муніципалітетів та рад ленів, як у зв'язку із розширенням їхньої бази оподаткування, так і через зростання їхніх видатків. Наслідки цих змін розглядаються на переговорах між державою і представниками місцевих органів влади. Нові принципи фінансування допомогли з'ясувати відповідні ролі влади у центрі і на місцях, і у цьому відношенні вони зміцнили становище органів місцевої влади.

Коментар

Місцеве самоврядування у Швеції пройшло складний та довгий шлях свого розвитку і сьогодні є важливим елементом існування демократичної і процвітаючої країни. Життя та досвід розвитку цього важливого інституту демократії у Швеції показує, що всі питання реформування не можна здійснити одномоментно в результаті однієї реформи. Для цього потрібна довга і копітка праця всіх державних органів, політичних партій та громадян. Найкращі результати досягаються лише внаслідок поступових поетапних реформ, які є зрозумілими не тільки для їх авторів, але і для всіх суб'єктів, котрі їх здійснюють.

15. ІСПАНІЯ

Перехід Іспанії до демократії після смерті у 1975 році диктатора Франсіско Франко був взірцем "залагодження суперечностей між елітами" основних партій. Швидко здійснене в рамках існуючої правової структури, воно призвело у 1978 році до схвалення нової Конституції — всього через три роки після початку процесу. Процес демократизації супроводжувався децентралізацією і запровадженням самоуправління на регіональному й місцевому рівнях.

Хоча офіційно Іспанія є парламентською монархією, її нова система самоврядування трансформувала режим з централізованої держави у країну, де владу поділяють владні органи центрального, регіонального й місцевого рівнів. Конституційне врегулювання стало результатом низки компромісів між політичними силами, які хотіли зберегти стару централізовану систему, і тими, що жадали більш федералізованої системи регіонального розмежування, аж до права на самовизначення і створення своїх власних держав. Політичний компроміс, який, зрештою, було закріплено у Конституції, можна резюмувати словами статті 2 Конституції про те, що "Конституція ґрунтується на нерозривній єдності

Іспанської Держави — спільної і неподільної країни всіх іспанців; вона визнає й гарантує право на автономію народів і регіонів, з яких складається, і солідарність між усіма ними". Конституція формує триярусну систему, у тому числі й нові владні органи другого ярусу. Крім національного (тобто центрального) уряду, стаття 137 дозволяє організацію країни у вигляді "муніципалітетів, провінцій і автономних областей". Далі в ній говориться, що "всі ці органи користуються правом на самоврядування у порядкуванні своїми власними інтересами". У статті 143 ще раз говориться про право суміжних провінцій із спільними "історичними, культурними й економічними рисами" формувати такі самоврядні одиниці, як автономні області (АО). Парламент затверджує, за поданням груп провінцій або однієї провінції, національний статут автономії для кожної території (далі терміни "АО" і "територія" вживатимуться як синоніми). Шлях до автономії завдяки статті 151 (на основі своїх статутів часів Другої республіки і плебісцитів) швидше пройшли такі історичні території, як Каталонія, Країна басків, галісія. Ці три території й Андалусія (через спеціальне положення статті 151) домоглися статусу АО дуже швидко, у той час як старіші території пройшли повільніше і в дещо інший спосіб шлях до автономії на підставі статті 143. 50 провінцій Іспанії нині поділено на 17 АО, кожна з яких до 1983 року досягла автономії.

На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальні міжмуніципальні або субмуніципальні одиниці. Як буде показано далі, основними одиницями місцевого самоврядування є провінції й муніципальні корпорації. Як і уряди АО, вони управляються виборними керівниками й радами, і хоча функціонують під керівництвом центрального уряду і урядів АО, користуються також значним ступенем самостійного урядування. Органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов'язані з історичною традицією місцевої самостійності, *fueros*" або грамотами про привілей, дарованими у добу Середньовіччя і християнської реконквісти, і місцевої самобутності. І справді, про іспанців кажуть, що найбільше вони віддані й прив'язані до своїх місцевих громад, потім до своєї регіональної самобутності й культури, а вже потім до іспанської держави.

Подібні історичні чинники важливі для розуміння нинішнього ступеня децентралізації в Іспанії. Іспанія ніколи по-справжньому не об'єднувала цілу низку регіонів довкола панівного кастильського центру. Упродовж XIX і XX сторіч довкола регіональних конфліктів почали точитися політичні баталії. Країна експериментувала з регіональною автономією за Другої республіки у 1930-ті роки, потім пройшла через громадянську війну, яка почасти була породженням регіональних проблем. Потім,

упродовж майже чотирьох десятиліть, Іспанія потерпала від репресивного щодо регіонів режиму Франко. Відповіддю на це під час переходу до демократії стали регіональна автономія і самоврядування.

15.1 МІСЦЕВА ВЛАДА ПЕРЕД ПЕРЕХІДНИМ ПЕРІОДОМ

Корені місцевої влади сягають іспанської ліберальної конституції 1812 року, після якої вона поступово сформувалася впродовж XIX століття. Серед найважливіших етапів її розвитку була спроба Хав'єра де Бургоса знехтувати історичними регіонами і запровадити згори адміністративний поділ із встановленням у 1833 році поділу на провінції. Модель територіальної організації мала унітарний і нейтралістський характер і була наслідком значного впливу французької концепції, зокрема наполеонівської традиції. Найвизначнішою рисою наполеонівського впливу на іспанську територіальну організацію було запровадження ієрархічного ланцюжка урядових представників — міністр внутрішніх справ на загальнодержавному рівні, цивільний губернатор на провінційному рівні і мер на муніципальному рівні, — через який проходила значна частина урядової діяльності на всій території держави. На той час вважалося, що територіальна організація мала базуватися на принципах "мінімального" розміру і функціональних можливостей. У такий спосіб на провінційному терені було сконструйовано сильну "префектурну" адміністрацію (адміністрацію, що характеризується використанням представників центру), яку було поставлено над місцевим самоврядуванням. Представники префектур мали право наглядати й контролювати провінційні та муніципальні громади.

У зв'язку з цим спілкування між центром і периферією відбувалося, по суті через ієрархічний ланцюжок. Цивільні губернатори із самого початку призначалися для виконання головно політичних, а не адміністративних функцій, на відміну від французьких префектів. Систему було запроваджено у тісній співпраці з визначними місцевими особистостями в рамках клієнталістської мережі взаємодопомоги, що дозволило центрові здійснювати контроль над периферією і водночас давало периферії можливість впливати на центр. Як префекти, так і місцеві лідери виконували роль політичних посередників, набувши найбільшої сили у період Реставрації (1875-1923 рр.). У цей період найбільшого поширення дістав обмін голосів на вплив. Це зробило місцевих касиків (*casiques* — багатих і впливових людей. Прим. перекл.) — вождів або керівників місцевих партій — центральним елементом мережі. Вони були здатні використовувати своє становище у місцевій владі для своєї власної вигоди і вигоди своїх клієнтів, хоча й були підпорядковані цивільним губернаторам і запобігали перед ними. Отже,

двома реальними елементами організації влади на місцях були виборчий механізм і правління партій.

Наполеонівський вплив дався також взнаки у виборі організаційних критеріїв місцевих режимів, що посилили нейтралістський характер системи. По-перше, поширення й розвиток інституту муніципалітетів. Конституція 1812 року здійснила поворот до формули "кожному місту його власну муніципальну владу", 25 000 осередків проживання було ліквідовано, і уже на середину XIX століття існувало 9 355 муніципалітетів. По-друге, на відміну від адміністрації попереднього режиму, якій були властиві ускладненість і брак уніфікованості, Конституція 1812 року започаткувала застосування єдиного судового права, спільного для всіх муніципалітетів. По-третє, на всій території держави місцеві одиниці залишалися тими самими: провінція й муніципалітет. По-четверте, запровадження поділу на провінції і складної збалансованої єдності провінції. Як уже згадувалося, протягом середини XIX століття територію держави було поділено на провінції, які розглядалися як територіальне продовження держави, маючи на чолі представника центрального уряду. Провінція набула "багатоцільового" характеру, оскільки вважалася місцевою одиницею — свого роду об'єднанням муніципалітетів. По-п'яте, було запроваджено подвійну функцію мера як голови муніципальної корпорації або голови міського самоврядування і представника центрального уряду. Через це мер підлягав призначенню центральною владою, водночас інколи виступаючи як місцевий представник. І, нарешті, принцип адміністративної опіки. Органи місцевого самоврядування, котрі, як вважалось, перебували на найнижчому рівні, підлягали цілій низці засобів адміністративного контролю. Як і у випадку з іншими державами, котрим був властивий наполеонівський вплив, це мало на меті систему контролю, що спиралася більше на нагляд за процесами прийняття рішень, аніж на фактичний зміст прийнятих рішень.

Як наслідок, XIX та XX століття зруйнували попередні традиції муніципальної й регіональної автономії і всі залишки місцевого самоврядування. Місцевий рівень був нічим іншим, як простим адміністративним продовженням центрального уряду — настільки, що термінові "адміністрація" віддається перевага перед терміном "орган влади, уряд". У цій системі, унітарній за характером та організацією, стосунки були ієрархічними, а головною фігурою виступав центральний уряд, який запровадив низку органів, орієнтованих на особистий контроль за територією, представляючи при цьому політичний центр. Це призвело до нерівномірного розподілу влади, де стосунки будувалися, по суті, згори донизу.

Модель урядування добре пристосувалася до ліберальної держави, яка була невеликою за розмірами і функціональними можливостями, а також до сільської спільноти, де панувала місцева "топократія". Втім, після XIX століття, коли ці умови змінилися внаслідок зростання втручання держави, а пізніше через розвиток процесу індустріалізації та урбанізації, зберігати стару модель виявилось важче. Інші діячі, як, наприклад, ті, що були добре обізнані з центральним чиновним апаратом, тяжіли до того, щоб відігравати дедалі значнішу роль стосовно територіальних еліт. Після перших декількох десятиріч XX століття надмірний вплив авторитетних і багатих людей (*caudismo*) та ієрархічний ланцюжок урядових представників опинилися у кризі. Перші ознаки цієї зміни можна було спостерігати протягом 1920-х років, під час диктатури Прімо де Рівери (1923-1931 рр.), ця криза розширювалася й досягла своєї повноти за диктатури Франко (1939-1975 рр.).

Під час диктатури Франко, наприклад, державне втручання помітно зросло. Навіть маючи державний сектор, що поступався за своїми обсягами державному секторові сусідніх європейських країн загального добробуту, Іспанія була далекою від того, щоб вважатися ліберальною державою. Старий ієрархічний ланцюжок урядових представників засвідчував свою недостатність для підтримки функціонального розвитку держави, породжуючи необхідність у її децентралізації. Франко, зіткнувшись з територіальною децентралізацією, загальні риси якої окреслилися в часи Другої республіки (1931-1939 рр.), зробив натомість вибір на користь однієї з форм функціональної децентралізації.

Зростання активності держави зосереджувалося поза межами ланцюжка державних владних органів завдяки розширенню сектора державного підприємництва і створенню спеціальних функціональних відомств. Префектурна адміністрація також розвивалася, але на цей раз відштовхуючись від функціональної міністерської бази, послаблюючи загальну координацію і контроль Міністерства внутрішніх справ і цивільних губернаторів. Вона була впливовою лише щодо своїх власних функцій, наприклад, внутрішньої безпеки і дорожньо-транспортного контролю. Ієрархічний ланцюжок урядових представників було збережено, однак урядові рішення щодо територій уже більше не проходили головним чином через Міністерство внутрішніх справ. Нові діючі особи, такі як цивільна й військова бюрократія, тісніше прив'язана до своїх корпоративних інтересів, ніж до територій, опинилася у вигідному становищі, так що у державі без партій вона посіла місце політичних партій щодо обов'язків, притаманних політичним організаціям, у тому числі й у спілкуванні між центральним урядом і віддаленими територіями й органами влади.

За цих умов місцева влада опинилася у кризі в межах самого ієрархічного ланцюжка. Стратегія центрального уряду, спрямована на посилення своєї влади, передбачала розширення обсягів діяльності держави. Усі сектори публічної адміністрації розросталися, однак місцевий сектор розширився менше, ніж усі інші. У такий спосіб функціональний розвиток держави знову ліг на плечі центрального уряду — чи то через його периферійну адміністрацію (тобто такі організації, як міністерства сільського господарства, соціального забезпечення, громадських робіт тощо), чи то через сектор державного підприємництва. Тим часом місцева влада розрослася лише до тих меж, у яких її традиційні функції були потрібні для підтримки додаткового тягаря процесу індустріалізації й урбанізації.

15.2 ЗАСНУВАННЯ ДЕРЖАВИ АВТОНОМІЙ

Конституція 1978 року демонтувала стару систему, оскільки проголосила лад, що забезпечував самоврядування на всіх рівнях. Як уже зазначалося, самоврядування гарантується Конституцією і охоплює всі рівні. У послідовному утвердженні нової організації державного ладу важливими виявилися декілька етапів. По-перше, періодичне проведення виборів. Перші вибори до державних органів відбулися у 1977 році — через рік після референдуму, що схвалив програму політичних реформ. У 1979 році, через місяць після другого туру загальнонаціональних виборів, було проведено перші вибори до органів місцевого самоврядування, причому боротьба йшла за 60 000 депутатських місць. Перші регіональні вибори відбулися у 1980 році у Країні басків та Каталонії. По-друге, надання Кортесами (парламентом) автономії регіонам, що мало місце між 1979 і 1983 роками. Це встановило розподіл влади між різними рівнями і означало регіональне самоврядування в межах усієї країни. По-третє, низка основних законів, що сприяли запровадженню самоврядування: про фінансування АО у 1980 році, про узгодження статусу АО у 1982 році, про структуру місцевого самоврядування у 1985 році і про структуру фінансування органів місцевого самоврядування у 1988 році.

Структура нових регіональних органів влади схожа. Кожен із них має однопалатний виборний законодавчий орган (збори), уряд у вигляді кабінету, адміністративний корпус і володіє певними винятковими повноваженнями, а також певною кількістю паралельних повноважень. Збори АО мають право законодавчої ініціативи у парламенті. Повноваження й права АО впливають з Конституції та їхніх первісних статутів автономії, які є відповідниками регіональних конституцій.

Думка про те, що АО започатковують самоуправління і наділяють його законним статусом, підтверджується цілим рядом ознак. У десятирічний

період між 1981 і 1991 роками законо- і нормотворчість перемістилися на рівень АО. Узагальнені показники свідчать про те, що у 1981 році 68% усіх законів і 82% всіх урядових розпоряджень чи декретів були оприлюднені центральним урядом, у той час як 1990 року держава оприлюднила лише 14% законів і 32% декретів, У 1981 році усі разом органи влади АО ухвалили 27 законів і видали 772 декрети, а вже 1990 року — відповідно 186 законів і 3727 декретів. Інакше кажучи, понад 85% обсягів законотворчості в Іспанії і далеко більше двох третин урядових розпоряджень припадає на АО.

Видатки на кожному рівні урядування свідчать про те, що у 1981 році на уряди АО припадало менше 2% усіх видатків, однак вже у 1990 році вони зросли до майже 15%. За той же період видатки національного уряду скоротилися з 89 до приблизно 75% усіх видатків, у той час як видатки органів місцевого самоврядування залишилися відносно незмінними — між 10 і 11%. У 1982 році у владних органах АО було зайнято 44 475 осіб, однак у 1991 році їх було вже 565 460 — цифра, що дорівнювала майже одній третині усіх державних службовців. Переміщення бюджетно-фінансових коштів, починаючи з 1983-1989 років, також свідчать про розростання й інтерактивну позицію урядів АО. За цей період переміщення бюджетно-фінансових коштів зросли в абсолютному обчисленні з 741 млн. песет до понад 2 млрд. песет. Щороку за цей період близько 80% усіх міжурядових переміщень коштів надходило до урядів АО від центрального уряду, а решта 20% переміщень коштів відбувалися у напрямку від урядів АО до органів місцевого самоврядування.

Нарешті, що найсуттєвіше, ці уряди 17 АО контролюються регіональними однопалатними законодавчими зборами, що обираються кожні чотири роки (уже відбулося четверо виборів). Ці збори, у свою чергу, обирають президента регіону і виконавчий орган, а також керують регіональними міністерствами. На кожній із територій виникли політичні партії та виборчі системи, у деяких випадках — регіональні варіанти основних іспанських партій, а в інших — регіональні націоналістичні партії, які пов'язують свою політичну платформу на виборах у законодавчі органи АО з вирішенням як регіональних, так і загальнодержавних проблем.

Нові органи місцевого самоврядування

У Конституції побіжно згадуються лише два яруси місцевого самоврядування — муніципалітети й провінції, однак вона гарантує їхню автономію, дозволяє створювати міжмуніципальні спеціальні округи і в загальних рисах описує місцеві фінанси. Основні контрольні й регулятивні функції визначені як такі, що поділяються між центральним урядом, який утримує право ухвалювати "основні" загальнодержавні закони і значні

бюджетно-фінансові повноваження, і АО, які у більшості випадків наділені правом встановлювати й коригувати муніципальні кордони, створювати нові муніципалітети й об'єднувати їх. На практиці багато функцій, закріплених за регіональними урядами, виконуються спільно з органами місцевого самоврядування. Крім того, багато переміщень фінансових коштів пропускаються через регіональні уряди, тому існує широка міждержавна співпраця, що міцно з'єднує обидва яруси.

Базова структура й основні функції органів місцевого самоврядування були встановлені у березні 1985 року, коли парламентом було ухвалено Закон-про основи місцевого самоврядування (іспанське скорочення — LBRL. Прим перекл.). До того часу новий режим, по суті, керував органами місцевого самоврядування на підставі старих законів. LBRL визначає загальні функції та організацію місцевого самоврядування, полишаючи на регіональне законодавство й окремі закони про фінанси, їхнє конкретне наповнення. Невизначену роль провінцій не було врегульовано у законодавчому порядку; вони продовжували своє існування, однак регіони отримали "зелену вулицю" у визначенні районів або *comarcas* з надання послуг, муніципальних керівних органів, спеціальних округів і рад субмуніципальних сусідніх районів.

Згідно із законом LBRL муніципалітетами керують муніципальні ради, муніципальні комісії (виконавчий комітет) і мери (алькальди), обрані радами. Закон зміцнив владу мера за рахунок ради, уповноваживши цю посадову особу призначати комісію у складі лише представників партій, що мають більшість у раді, на відміну від попередньої практики, коли обов'язковим було пропорційне представництво. Мер є звичайно керівником партії більшості у раді і поєднує декілька функцій: голови ради, головного представника міста, голови муніципальної адміністрації, голови муніципальної поліції, а також безліч повноважень щодо призначення на посади та ін. Відомства, як правило, очолюються виборними радниками.

У LBRL встановлено, що всі муніципалітети повинні виконувати дев'ять різних функцій: освітлення вулиць, утримання цвинтарів, видалення сміття, прибирання вулиць, фінанси, каналізація, під'їзні шляхи, брукування вулиць і контроль за якістю харчових продуктів і напоїв. Муніципалітети з більшою кількістю населення зобов'язані виконувати додаткові функції. Наприклад, ті, де мешкає понад 5 000 осіб, повинні утримувати громадські парки, публічні бібліотеки, ринки й очищувати стічні води; ті, що мають понад 20 000 мешканців, утримують пожежників і поліцію, громадські установи тощо, а ті, де мешкає понад 50 000, опікуються міським транспортом і охороною навколишнього середовища.

Муніципальні податки за рахунок власних джерел включають майнові податки, податки на платежі, що їх отримують підприємства за надані

послуги, податки на автотранспортні засоби і податки на приріст вартості земельної власності. Згідно із Законом 1988 року про місцеві фінанси, муніципалітети мають змогу встановлювати майнові податки на відносно вільній основі. Центральний уряд встановлює базу й ставки місцевого податку на підприємництво, однак муніципалітети на свій розсуд можуть стягувати додатковий податок. Комунальні послуги, наприклад, водопостачання, каналізація, видалення сміття і дозволи на будівництво, надаються на основі стягнення відповідних зборів. Нарешті, муніципалітети фінансуються за рахунок субсидій, що надаються Мадридом без попередніх умов через уряди АО, а також субсидій на виконання науково-дослідних чи дослідно-конструкторських робіт для поточних цілей (наприклад, соціальні послуги) або спеціальні проекти (наприклад, громадські роботи).

Провінції мають подвійний характер, оскільки є проміжною владою на місцевому рівні, що представляє муніципалітети, а також територіальні одиниці у виконанні загальнодержавних і регіональних функцій. Серед їхніх інституцій можна назвати: 1) раду, що видає постанови (*diputacion*) і обирається непрямим способом муніципальними радниками, які одночасно стають провінційними делегатами (крім провінцій Країни басків); 2) провінційну комісію (виконавчий комітет); 3) президента, якого обирає рада, як правило, від партії більшості; та 4) адміністративні відділи, очолювані делегатом.

LBRL не визначає функції провінцій так само чітко, як це робить щодо муніципалітетів, у зв'язку із суперечками й полемікою стосовно їхньої ролі, що не вщухають, але передбачає координацію комунальних послуг, юридичної, економічної і технічної допомоги, а також співпрацю з дрібними муніципалітетами і надання міжмуніципальних послуг. Єдиним окремо виділеним типом діяльності є затвердження щорічної програми капіталовкладень (*Plan Provincial de Obras y Services*) для покриття потреб дрібніших муніципалітетів у межах провінції, фінансованої спільно провінційною радою, регіональним та центральним урядами. Як і у випадку з муніципалітетами, провінції можуть вести господарську діяльність і створювати державні монополії у сфері послуг, таких як транспорт і комунальні підприємства, за умови згоди регіонального уряду.

Фінанси провінцій у зв'язку з їхнім невизначеним статусом зазнали деякого перегляду. До 1986 року основним джерелом їхніх доходів була частка від податку з обороту. Після того як Іспанія приєдналася до Європейського Союзу і було введено податок на додану вартість, податок з обороту було скасовано і частку, яка надходила провінціям, було замінено необумовленою субсидією центрального уряду, яка з часом

розширилася і почала залежати від кількості населення. Провінції отримують також значні інвестиційні субсидії, які, у свою чергу, перерозподіляються серед муніципалітетів у вигляді субсидій — наприклад, субсидії на виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Єдиним власне провінційним джерелом доходів є набавка на муніципальний податок на підприємництво. З 1990 року розміри ставки набавки було полишено на розсуд провінцій.

15.3. СПІЛЬНО ЗДІЙСНОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ І МІЖУРЯДОВІ СТОСУНКИ

Нова система спирається на три типи повноважень: виключні повноваження для визначених рівнів; повноваження, делеговані одним рівнем іншому, наприклад, від центрального до АО, від АО до провінцій;

та спільно здійснювані або паралельні повноваження двох чи більше рівнів урядування. Центральний уряд в основному зберігає виключні повноваження у декількох сферах, утому числі щодо оборони, міжнародних зносин, економічної стабілізації і розподілу доходів — таких повноважень загалом 32. Деякі АО відповідальні за освіту й охорону здоров'я, а інші — ні. Внутрішньодержавне право й судочинство залишаються головним чином функцією центральної влади, однак має місце і певне передання повноважень. Нині АО поділяють відповідальність із центральним урядом за житлове будівництво, транспорт, захист навколишнього середовища, будівництво й утримання автомагістралей, соціальні послуги та економічний розвиток. Водночас разом з органами місцевого самоврядування на своїй території АО опікуються послугами, що надаються громадами, міським транспортом, спортивними спорудами і культурною діяльністю. АО поділяють з центральним урядом відповідальність за нагляд за понад 8 000 муніципалітетів Іспанії у тих функціональних сферах, де юрисдикцію було передано автономним областям.

Такий тип спільного здійснення функцій і повноважень вимагає значного рівня міжурядових відносин. У таблиці 1 стисло подано основні функції субнаціональних органів влади і те, як ці функції частково перекриваються. Важко узагальнити відповідні компетенції (*competencias*) в усіх АО, оскільки вони міняються залежно від регіону, а повноваження постійно додаються. Загалом основні функції АО, наведені у таблиці 15.1, притаманні всім 17 АО, хоча існують відмінності у таких сферах, як охорона здоров'я та освіта, де розрізняються "високо" й "низько" функціонуючі території. Ці функції виконуються на загалом незалежній основі, за умови їхнього делегування статутом автономії або іншими засобами, передбаченими законом. Істотним також з погляду міжурядових відносин є зростання числа спільно здійснюваних функцій у міру

Таблиця І5.1

Основні субнаціональні інституційні засоби міжурядових відносин

	Автономні області*	Провінції	Муніципалітети	Спеціальні одиниці / Інші засоби
Основні функції	<p>- Планування, громадські роботи, некомерційні порти/аеропорти, сільське господарство, лісове господарство, водогосподарські системи, ярмарки, ремесла, культурна діяльність, туризм, спорт, будівельний нагляд, навчання професії і багато інших</p> <p>- Охорона здоров'я: 6 АО</p> <p>- Освіта: 6 АО</p> <p>- Охорона громадського порядку: 1 АО; 1 АО у стадії підготовки</p>	<p>Психіатричні заклади/лікарні, будинки перестарілих, притулки для сиріт, ярмарки</p>	<p>- Менше 5 000 мешканців - 9 функцій</p> <p>5 000-20 000 мешканців - 13 функцій</p> <p>20 000 і більше мешканців- 18 функцій</p> <p>50 000 і більше мешканців - 20 функцій-</p> <p>Головним чином муніципальне планування, містобудування, громадські роботи, парки, водопостачання, санітарний нагляд</p> <p>- Поліцейські функції там, де більше 5 000 мешканців-</p> <p>Надання соціальних послуг, пожежна охорона там, де більше</p>	<p>- <u>Комарки</u>, райони окружного рівня для планування й сприяння культурним програмам (найбільш розвинені в аталонії)</p> <p>- Манкомунідадес, об'єднання муніципалітетів, що опікуються головним чином соціальним захистом осіб, звільнених з місць позбавлення волі, видаленням твердих відходів, туризмом, культурною діяльністю, водопостачанням, пожежною охороною, контролем якості повітря, перевіркою боєнь</p> <p>- Державні монополії на комунальні</p>

	Автономні області*	Провінції	Муніципалітети	Спеціальні одиниці / Інші засоби
			20 000 мешканців - Громадський транспорт /контроль за якістю повітря там, де більше 50 000 мешканців/	послуги и транспорт можуть створюватися органами місцевого самоврядування за погодженням з АО
Спільно здійснювані функції	- Нагляд за органами місцевого самоврядування, житлове будівництво, транспорт, захист навколишнього середовища, будівництво й утримання автошляхів, надання соціальних послуг, економічний розвиток (разом з центральною владою)- Конфлікти між органами місцевої влади (разом з центральною владою)	- Координація комунальних послуг, надання послугу сільських районах, наприклад, пожежна безпека, шляхове будівництво, культурна діяльність, утилізація твердих відходів, спорт - з урядами АО - Технічна допомога муніципальним радам - разом з урядами АО - Річні програми капіталовкладень для дрібних муніципалітетів, фінансовані спільно	Можуть за бажанням організувати й надавати або лише організувати надання деяких послуг на основі договорів з приватними фірмами-підприємцями, некомерційними організаціями, або в рамках окремих угод між районами- Виконують інші функції, делеговані центральним урядом або урядами АО- Можуть надавати послуги у сферах освіти, культури, житлового будівництва, охорони здоров'я як	швидка допомога, культурна діяльність

	Автономні області*	Провінції	Муніципалітети	Спеціальні одиниці / Інші засоби
			додаток до послуг АО, держави	
Фінансові механізми	<ul style="list-style-type: none"> - Необмежені субсидії у вигляді розподілених податкових надходжень -Субсидії загального призначення на охорону здоров'я**, освіту** (там, де передбачено) і надання соціальних послуг** - Субсидії на виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт - Інвестиційні субсидії -Субсидії Міжтериторіального компенсаційного фонду -Власні податки/передачі податки 	<ul style="list-style-type: none"> - Набавка на муніципальний податок на підприємництво -Необмежені субсидії у вигляді розподілених податкових надходжень -Субсидії для здійснення капіталовкладень, розподілювані між муніципалітетами як субсидії на виконання конкретних проектів 	<ul style="list-style-type: none"> - Необмежені субсидії від центральної влади у вигляді спільного користування податковими надходженнями -Майновий податок, податок на підприємництво, акцизні збори -Субсидії від центральної влади та АО на виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, що потребують капіталовкладень -Дрібніші муніципалітети - спеціальна інвестиційна допомога від провінцій 	
Інші механізми	<ul style="list-style-type: none"> - Статут автономії рівнозначний 	<ul style="list-style-type: none"> - Злилися з урядами АО у сім 	<ul style="list-style-type: none"> - У Законі, що регулює основи місцевого 	

	Автономні області*	Провінції	Муніципалітети	Спеціальні одиниці / Інші засоби
	<p>конституції АО, він обумовлює коло компетенції, відносини з центральною владою</p> <p>-Уряди АО призначають певну кількість сенаторів державного законодавчого органу (одного від кожної АО плюс ще одного від кожного мільйона населення)</p>	однопровінційних регіонів	самоврядування (LRBRL) від 1985 року визначено основні функції усіх органів місцевого самоврядування, зокрема муніципальних	

розвитку іспанської держави загального добробуту. У 15 АО "звичайного режиму" відносин активізуються також завдяки неухильному контролю держави за отриманням доходів через систему обумовлених і необумовлених субсидій, а також завдяки переданим податкам. Ці АО збирають основну частину своїх доходів не безпосередньо, у той час як Країна басків і Наварра збирають прибуткові податки, не пов'язані із соціальним забезпеченням, і після переговорів з центральною владою переказують платежі за виконання загальнодержавних функцій. Таким чином ці АО "спеціального режиму" (gìgimen foral) мають інший механізм фінансування.

Зрозуміло, що з-поміж двох ярусів місцевого самоврядування провінції як верхній ярус втрачають функції, котрі нині переходять до АО. Як уже зазначалося, виключні функції провінцій мінімальні. Вони зберігають відповідальність за координацію послуг, технічну допомогу і планування щодо дрібних, сільських муніципалітетів, однак часто ці функції частково перекриваються функціями АО. У тих АО, де існує зацікавленість політиків і чиновників у зменшенні значення і послабленні провінційних органів влади, навіть ці функції зникли. Винятком є сім однопровінційних регіонів, де АО і уряди провінцій злилися, фактично зліквідувавши окремність і самостійну діяльність провінцій.

Навпаки, муніципальні корпорації, здається, набувають, згідно з LBRL, дедалі більшого значення, особливо великі, як першочергові постачальники основних послуг. Міста можуть також брати на себе забезпечення послугами, які є супутні до послуг держави і АО. Наприклад, муніципалітети нерідко виділяють земельні ділянки і будують шкільні будинки, а освіта для дорослих і продовження освіти на місцях може забезпечуватися муніципалітетами так само, як і програми первинної професійної підготовки, професійного навчання, професійно-технічного навчання та університетські програми, які інакше були б поза межами муніципальних повноважень. Крім того, система необмежених і обумовлених субсидій, деякі з яких проходять через канал центральний уряд-АО, пов'язує муніципалітети з усіма іншими рівнями урядування. Муніципалітети можуть отримувати і, як правило, отримують з власних джерел більшу частку доходів, ніж інші субнаціональні одиниці. Нарешті, муніципалітети (і в деяких випадках АО) є безпосередніми засобами фінансування спеціальних одиниць урядування, зокрема об'єднань муніципалітетів, приватних фірм-підрядників і неурядових організацій.

У такій складній системі з елементами, що частково збігаються, часто мають місце суперечки з приводу того, якому рівню належить повноваження приймати рішення стосовно юрисдикції та самого права на самоврядування. Більша частина цих суперечок народжується або у Країні басків і Каталонії, де регіональна автономія рішуче захищається й розширюється, або в результаті заперечення центральним урядом дій баскського й каталонського урядів. Деякі суперечки було залагоджено адміністративним шляхом, через двосторонні переговори або через спільні комісії у складі регіональних, місцевих і центральних посадових осіб. Інші, що мали політичний характер, були розв'язані завдяки міжпартійним переговорам у самому парламенті, результатом чого ставав відповідний закон. Найбільш вагомі проблеми, пов'язані з відповідними правами й обов'язками різних рівнів влади, вирішуються вищим судом — Конституційним. Загалом Суд неодноразово висловлювався у тому дусі, що в частині міжурядових стосунків він керується головним чином "ідеєю регіонального й місцевого самоврядування як основним правом". Спираючись у цих рішеннях на частину 2 і статтю 137 Конституції, суд постановив, що автономія означає можливість прийняття остаточного рішення стосовно даної юрисдикції.

Висновки: Перспективи місцевого самоврядування в Іспанії

Результати функціонування іспанської автономії та самоврядування свідчать про істотний поступ у запровадженні самоврядування. З інституційної точки зору Конституція та внутрішньоурядові механізми довели, що після перехідного періоду урядування позначене достатньою

мірою автономії та самостійності. Конституційний суд став опорою системи, яка вимагає співпраці, а також права субнаціональних органів влади на прийняття незалежних рішень. З політичного погляду АО і органи місцевого самоврядування породили новий клас обраних політичних еліт, які відіграють істотну роль у керуванні новими чи оновленими урядами. Децентралізація влади дала новий поштовх переговорам із центром щодо багатьох питань розподілу влади. Ці обговорення почалися з питання децентралізації відповідальності за програми, а нині вони зачіпають багато інших проблем, таких як фінансування — регіональні його обсяги порівняно із загальнодержавними — і представництво у центральному уряді та Європейському Союзі.

Бюджетно-фінансовий бік самоврядування відстає від інституційних і політичних подій. У регіонів, провінцій та міст мало доходів із власних джерел. На додаток до певних механізмів розподілу податкових надходжень суттєвим фінансово-бюджетним засобом є дотації за рахунок державних коштів через обумовлені й необумовлені субсидії. Місцева й регіональна влади контролюють дрібні податки, які дають дуже мало доходів. Це істотно підриває самоврядування, оскільки бюджетно-фінансові функції і відповідальність за виконання програм відділені одні від одних, роблячи із службовців місцевих органів самоврядування "споживачів" зовнішніх доходів, радше ніж представників законодавчого органу, які б турбувалися про потрібні громаді послуги.

Слід обміркувати інші реформи на місцевому рівні. Давно на часі збільшення управлінських можливостей провінційних і муніципальних чиновників і перенесення переваг "модернізації" на діяльність цих підрозділів. Деякі муніципальні одиниці настільки дрібні, що вони не мають апарату або ресурсів для надання послуг, навіть основних послуг, що їх вимагає закон LBRL. Об'єднання дрібних самоврядних одиниць складне, якщо взагалі можливе, через ^ статус, гарантований їм Конституцією. У сільських районах існує дуже слабка, якщо вона взагалі існує, можливість надання соціальних послуг. Послуги тяжіють до концентрації у містах з населенням понад 20000 мешканців. Нарешті, майбутнє провінцій, які виконують більшість із тих самих функцій, що й АО, є не досить ясным. Деякі реформатори воліли б скасувати їх і перенести центр тяжіння на такі округи з надання послуг, як комарки. Коли Каталонія у 1981 році здійснила спробу скасувати провінції, Конституційний суд підтримав їхнє право на існування і оголосив дії уряду АО антиконституційними.

Попри ці проблеми самоврядування від часу початку перехідного періоду є головною силою, що допомагає розв'язувати його за давні проблеми, пов'язані із керуванням територією, що має етнічні й регіональні

відмінності і зазнала багатьох значних розколів. Більшість іспанців нині підтримують концепцію розподілу повноважень між різними гілками влади. Іспанці підтримують також такі основні владні інституції, як Кортеси, президентство, Конституційний суд, монархія і система суб національних органів влади. Вони вважають їх бажаними для розв'язання конфліктів на полі битви цивільної війни.

16. ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА НІМЕЧЧИНА

16.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Федеративна Республіка Німеччина — країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. 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 суттєво відрізняється в різних землях Німеччини. Проте спільним є їх демократизм утворення, автономність у своїй діяльності та відповідальність за стан справ у своїй громаді. Адже це впливає з норм статті 28 федеральної Конституції Німеччини.

"Стаття 28. (1) Конституційний устрій земель повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави в дусі цього Основного Закону. В землях, округах та общинах народ має мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними та таємними виборами. В общинах виборний представницький орган може бути замінений загальними общинними зборами.

(2) Общинам має бути надано право вирішувати в рамках закону під свою відповідальність всі питання місцевої громади. Спілки общин також користуються правом самоуправління в межах їхніх завдань, встановлених законом.

(3) федерація гарантує відповідність конституційного устрою земель основним правам і постановам частин 1 і 2."

Крім того, дуже важливим елементом не просто існування общин взагалі, що гарантується статтею 28, а можливість общин виконувати покладені на них завдання щодо забезпечення необхідних послуг населенню, Конституція гарантує їх фінансову спроможність і зобов'язує державу забезпечувати необхідними ресурсами бідні общини, а також всі общини в разі надання їм додаткових завдань.

Так, статті 106 та 107, які регулюють питання податків та фінансів, конституційне закріплюють за общинами певні фінансові ресурси.

"Стаття 106. (5) Общини одержують частину надходжень від подоходного податку, яка повинна резервуватися землями за общинами

на основі платежів, які вносяться мешканцями цих общин як подорожний податок. Порядок застосування регулюється федеральним законом, котрий потребує затвердження Бундесратом.

(6) Доходи за реальними податками належать общинам; доходи за місцевими податками на споживання і на предмети розкоші належать общинам або у випадках, передбачених законодавством землі, — об'єднанням общин. У рамках закону общинам надається право встановлювати порядок збирання податків. Якщо земля не має у своєму складі общин, то доходи за реальними податками та місцевими податками на споживання і предмети розкоші належать землі.

(7) Общини та об'єднання общин спільно одержують визначений законодавством землі відсоток від загальної суми податків, що надходять на користь землі. В інших випадках законодавство землі визначає, чи направляються і якою мірою доходи від земельних податків на потреби общин (об'єднань общин).

(8) Якщо федерація запроваджує в окремих землях чи общинах (об'єднаннях общин) особливі інститути, існування і діяльність яких потребує безпосереднього збільшення затрат чи скорочення доходів для цих земель чи общин, то федерація забезпечує їх необхідною компенсацією, якщо землі чи общини не можуть нести такі видатки.

Стаття 107. (2) Закон гарантує, що різниця у фінансових можливостях поміж землями буде компенсуватися достатньою мірою; при цьому повинні враховуватися фінансові можливості та потреби общин (чи об'єднань общин). Умови одержання подібної компенсації для земель і умови її використання землями, як і критерії визначення розмірів компенсації, повинні бути встановлені законом. Закон може встановити, що федерація надасть свою власну допомогу економічно слабозвинутим землям, призначену для додаткового покриття їхніх загальних фінансових потреб (додаткові асигнування)."

Як видно із наведених витягів, німецька Конституція передбачає лише кілька фундаментальних норм, які, проте, є цілком достатніми для їх наступного розвитку в законодавстві з гарантією закріплення в спеціальних законах прав і можливостей органів місцевого самоврядування.

16.2. ПОВНОВАЖЕННЯ ОБЩИН

Оскільки Конституція визначає право общин вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то общини не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Щоправда, норма Конституції передбачає, що здійснюють вони свою діяльність у межах закону, значить, у різних землях закон може по-різному визначати коло питань,

що вирішуються громадами, або 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 можна визначити:

1. Забезпечення діяльності інфраструктури.
2. 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, ЗАГС.

6. Стабілізація суспільної системи.

Соціальний буфер між людиною і державою, школа демократії для громадян, адміністративні функції.

16.3. ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.

Структура органів

1. Магістратний тип управління. (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольштейна та Бремерхафен): (мал. 16. 1)

- Громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган).

- Міські збори вибирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділів (штатних та сумісників). Магістрат приймає рішення більшістю голосів.

- Бургомістр - голова магістрату, і за рівності голосів його голос є вирішальним.

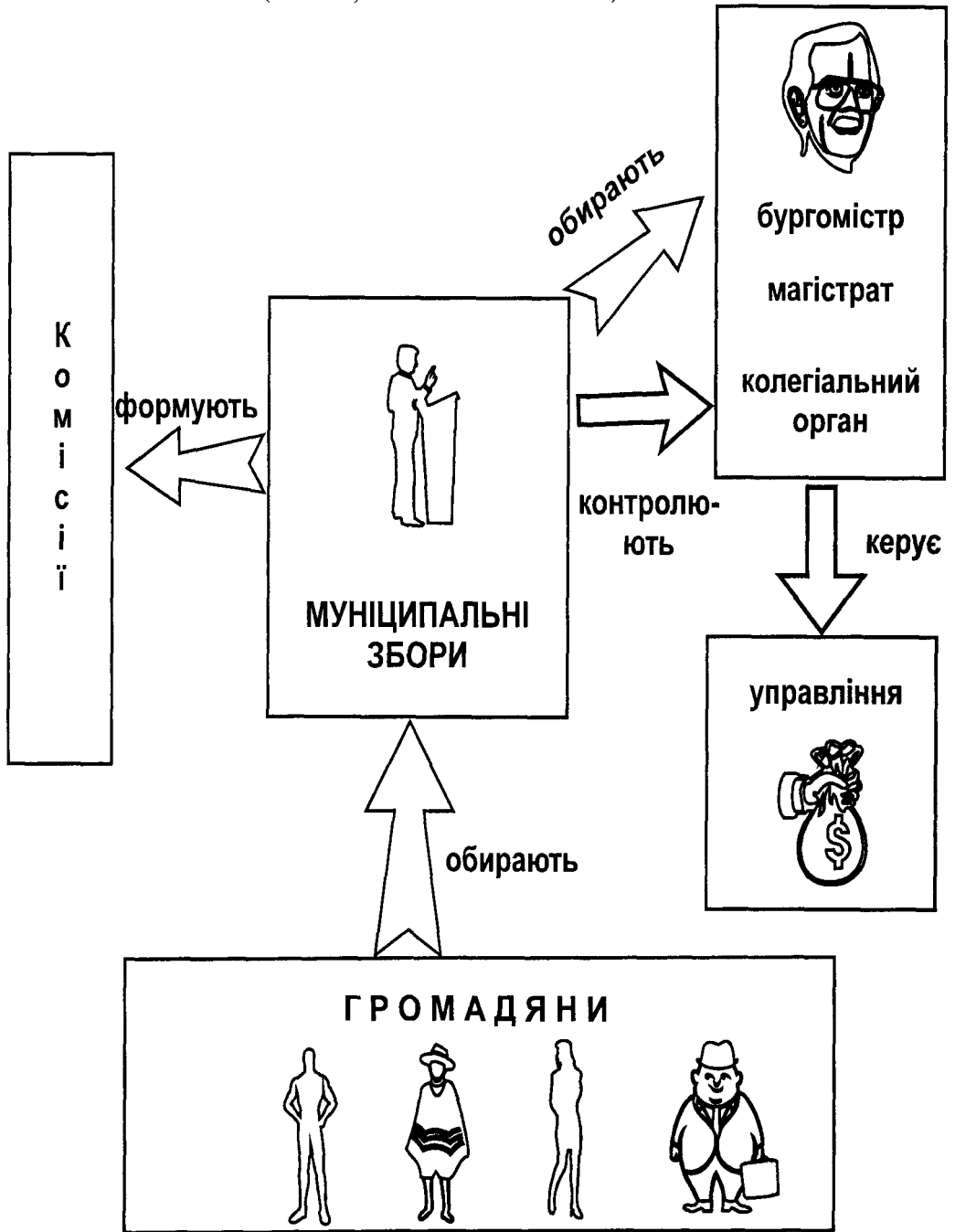
2. Тип управління з посиленням бургомістром. (Рейнланд-Пфальц, Саарланд, общини Шлезвіг-Гольштейна до 10000 мешканців), (мал. 16. 2)

- Громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування.

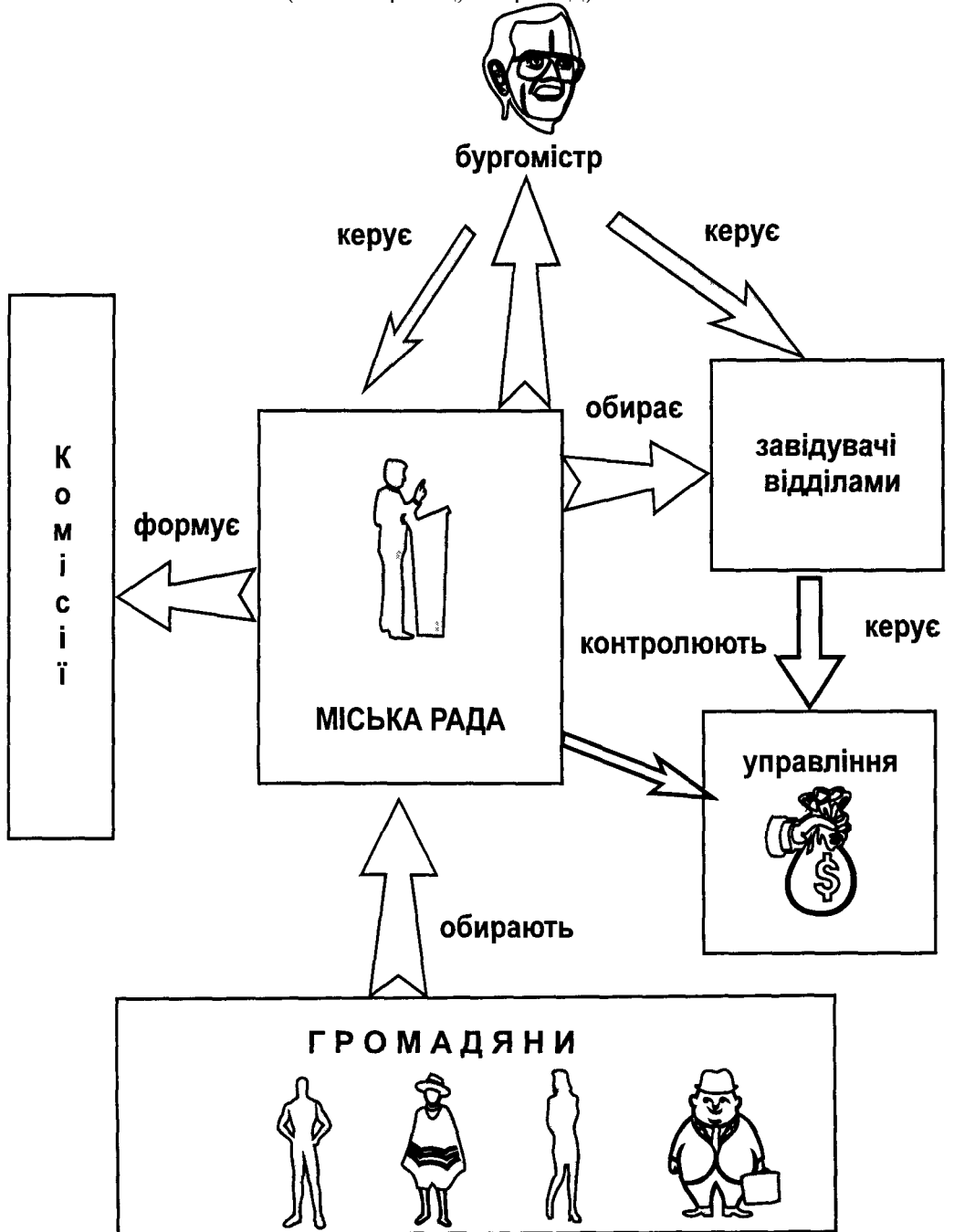
- Рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів.

- Бургомістр є головою муніципальної ради (як правило, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу).

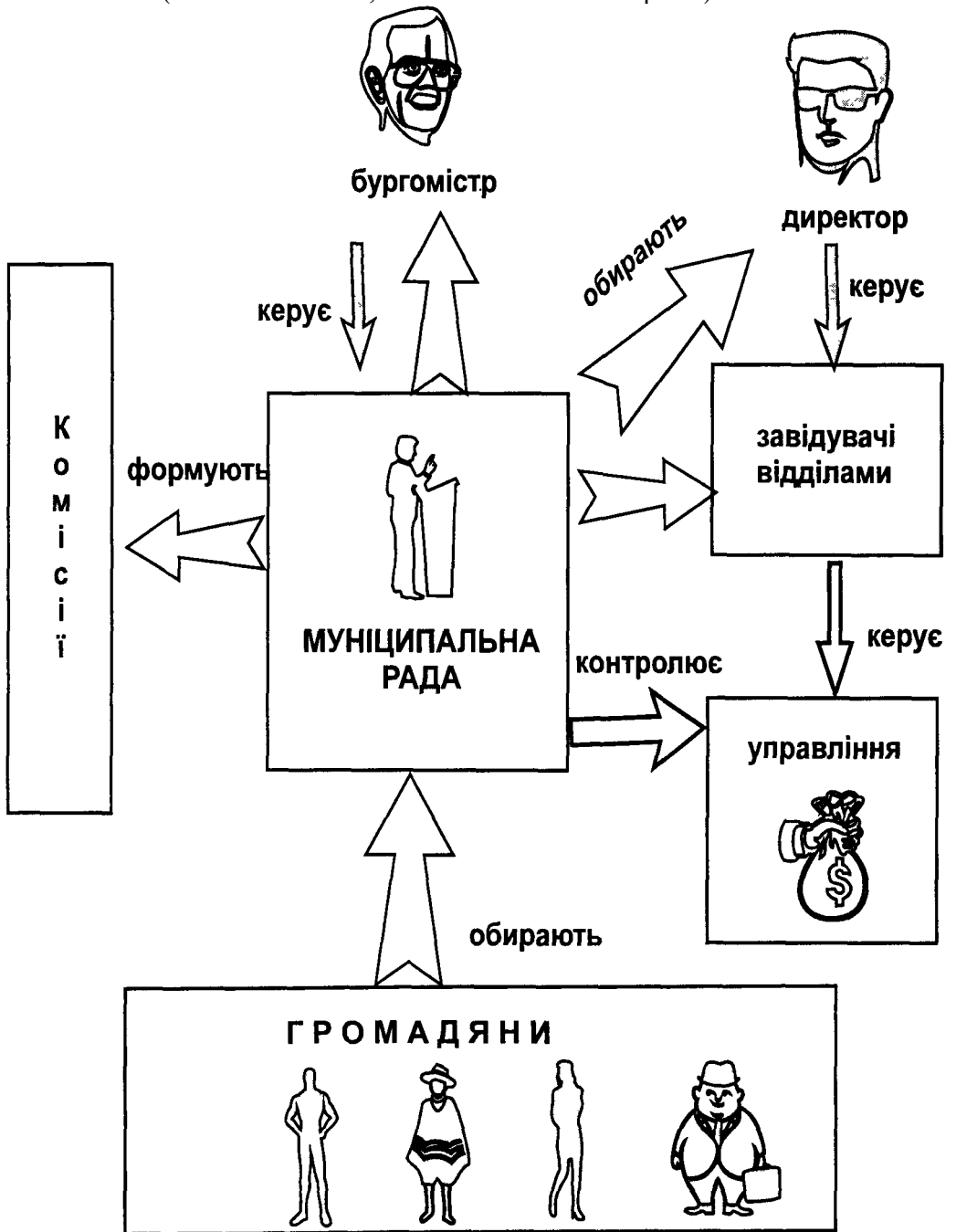
Мал. 16.1. Магістратний тип управління
(Гессен, Шлезвіг-Гольштейн)



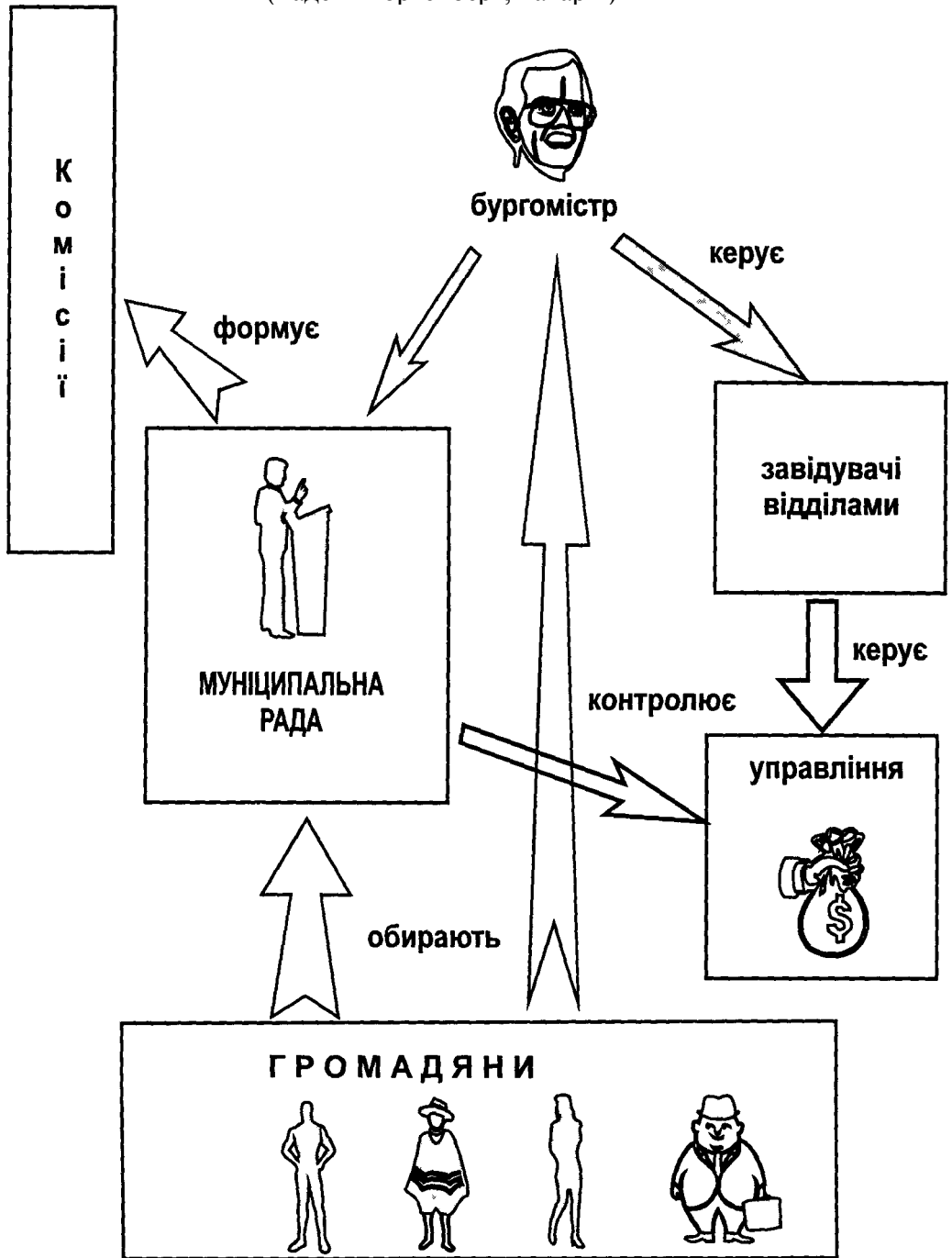
Мал. 16.2. Тип управління з посиленням бургомістром
(Рейн-Пфальц, Саарланд)



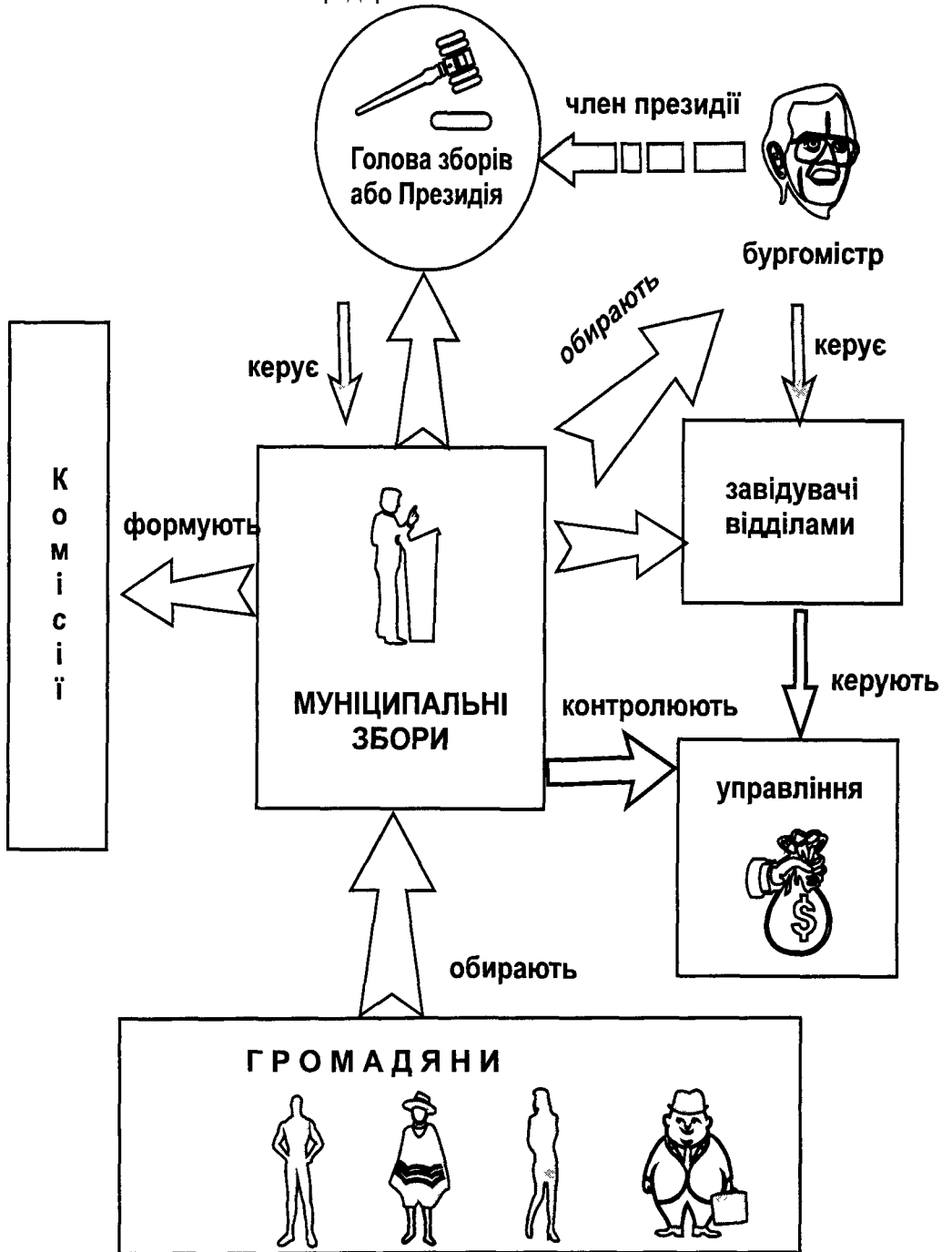
Мал. 16.3. Північнонімецький тип самоуправління
(Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія)



Мал. 16.4. Південнонімецький тип самоуправління
(Баден-Вюртенберг, Баварія)



Мал. 16.5. Тип самоврядування нових федеральних земель



- В окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.

3. Північнонімецький тип самоуправління. (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія). (мал. 16. 3)

- Громадяни обирають муніципальну раду, яка зі свого складу вибирає голову як бургомістра. Він є представником общини,

- Муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів. Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципального директора.

4. Південнонімецький тип самоуправління. (Баден-Вюрттенберг, Баварія), (мал. 16. 4)

- Громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра.

- Бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації.

- Муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

5. Самоуправління нових федеральних земель, (мал. 16. 5)

- Громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду.

- Муніципальна рада обирає голову, або правління, або президію. У президію входить і бургомістр.

- Бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада, яка також обирає і завідувачів відділів.

- У містах з населенням більше 100 000 мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган.

- У невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.

16.4. ПОВНОВАЖЕННЯ І РОБОТА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ

Представницький орган місцевого самоврядування, незалежно від його назви — муніципальна рада, міська рада чи муніципальні збори — є місцевим законодавцем, до головних повноважень якого належать:

1) прийняття комунальних статутів та постанов, якими регулюються основні правові питання організації місцевого життя;

2) встановлення завдань перед виконавчими органами самоврядування щодо вирішення конкретних важливих питань;

3) право обрання керівників виконавчого органу;

4) контроль діяльності роботи виконавчого органу;

5) створення умов громадської підтримки дій і рішень органу самоврядування.

16.5. МІСЦЕВІ СТАТУТИ

Орган самоврядування приймає досить різні статuti, але головним статутом є конституційний статут общини, який доповнює визначене законом про місцеве самоврядування комунальне право специфічними місцевими правилами. Хоча цей статут формально не є законом, але його виконання на місцевому, общинному рівні є таким же обов'язковим, як і виконання земельних законів. До статуту включаються різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту. Це може торкатися:

- форми оповіщення громадян про роботу органів самоврядування;
- різні форми участі людей у діяльності самоврядування;
- розподіл общини на дрібніші одиниці з власними представництвами;
- затвердження договорів між різними общинами та общиною і членами представницького органу;
- зарплати і компенсації для членів муніципальних зборів і комісій;
- створення комісій;
- структура виконавчого органу і кількість керівників відділів;
- правила прийняття і звільнення з роботи муніципальних службовців та правила оплати їхньої праці;
- право осіб чи їх груп знайомитись з адміністративними актами самоврядування.

Крім статутів загального конституційного чи організаційного характеру:

головний статут общини, статут для приватних підприємств, статут для ощадних кас тощо. Представницький орган може схвалювати такі статuti:

1. Господарський статут общини — особливий статут правового характеру, який встановлює фінансові ресурси общини. Важливою частиною цього статуту є кошторис бюджету, який являє собою правову основу видатків на управління, але не надходжень. Доходи бюджету не піддаються точному плануванню.

2. Статут про підключення до загальних мереж(каналізації).

3. Статут про відрахування за користування окремими послугами (музична школа, басейн тощо).

4. Статuti про міську забудову.

Основним документом, який регулює діяльність представницького органу, є регламент.

Регламент, як правило, має містити відповіді на такі питання:

- періодичність проведення засідань місцевого представницького органу;

- правила підготовки та проведення зборів, а також порядок обговорення пропозицій;
- правила створення фракцій;
- форму і терміни подання фракціями і окремими депутатами пропозицій;
- регулювання роботи комісій;
- форма і порядок голосування;
- визначення відкритих і закритих засідань;
- правила проведення роботи з громадськістю і т. п.

Особливо слід відзначити умову відкритості засідань та оголошення заздалегідь про час і місце проведення такого засідання. Коли відповідно до головного статуту такого оголошення зроблено не було, то всі рішення, прийняті на такому засіданні, вважаються недійсними.

16.6. ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН САМОВРЯДУВАННЯ

Виконавчий орган місцевого самоврядування — важливий елемент місцевого самоврядування, адже без такого органу самоврядування неможливе.

На чолі виконавчого органу, залежно від типу самоврядування, стоїть бургомістр або директор. Саме керівник виконавчого органу відповідальний перед представницьким органом та общиною за виконання покладених на нього завдань:

- виконання рішень представницького органу;
- підготовку проектів рішень для представницького органу;
- виконання державних (делегованих) повноважень;
- виконання завдань поточного управління і забезпечення нормального функціонування всієї місцевої адміністративної системи.

Структура виконавчих органів у різних общинах і землях може бути дещо різною і визначається, як правило, місцевими статутами, проте, виходячи із спільності завдань всіх виконавчих органів, можна визначити такі основні управління виконавчого органу:

1. Загальний відділ, в якому об'єднані відділи кадрів, прес-служба, статистика, ревізійний відділ.

2. Фінансове управління — міське казначейство, міська каса, податкова служба, відділ нерухомості, служба витрат на охорону.

3. Правове управління — правовий відділ, поліція, служба громадського порядку, служба оповіщення, служба страхування, ЗАГС, цивільна оборона.

4. Управління освіти й культури — відділ освіти, відділ культури.

5. Управління соціального забезпечення та охорони здоров'я — служба соціального забезпечення, відділ молоді, відділ спорту, відділ охорони здоров'я, відділ лікарень, відділ компенсацій.

6. Будівельне управління — будівельний відділ, відділ міського планування, відділ кадастру, відділ будівельного нагляду, квартирний відділ, відділ надземного будівництва, відділ підземного будівництва, відділ зеленого господарства.

7. Управління громадських установ — комунальна служба, бойня, відділ ринків, ломбард, лазні.

8. Управління економіки і транспорту — відділ економіки і транспорту, відділ підприємництва, служба лісу.

Звичайно, залежно від кількості мешканців у общині та її фінансової спроможності кількість відділів і кількість працюючих в них є різною, проте існують приблизні штатні розписи, що регулюють цю проблему, а в м. Кельні є консультативна служба, яка допомагає общинам визначитися щодо кількості та структури персоналу. Структура служб, персонал та тарифні ставки є одним із додатків до щорічного бюджету общини.

16.7 КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД

Питання контролю і нагляду можна поділити на внутрішній контроль та зовнішній нагляд.

Виконання рішень виконавчим органом місцевого самоврядування підлягає контролю з боку ревізійного відділу. У деяких общинах і землях ревізійний відділ підпорядковується безпосередньо представницькому органу і саме від нього одержує завдання контролю.

Безпосередній контроль і нагляд над виконавчим органом належить в цілому представницькому органу, оскільки саме перед ним щорічно звітує виконавчий орган і саме муніципальна рада чи збори затверджують бюджет і звіт про його виконання. Представницький орган має право у разі неналежного виконання іншим органом делегованих радою чи зборами функцій повернути ці повноваження собі.

Державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі як міністром контролю над місцевим самоврядуванням, а також державними органами правового та спеціального контролю. Загальний нагляд здійснюється в галузі власних добровільних завдань(повноважень) самоврядування і обмежується лише перевіркою на правомірність здійснення функцій.

У галузі обов'язкових завдань (здійснення державних функцій) існує як правовий, так і професійний нагляд. У цій галузі держава проводить необмежений нагляд на правомірність і доцільність дій місцевого самоврядування.

Органами нагляду для общин окружного підпорядкування є окружний директор чи окружний радник, а для міст земельного підпорядкування і для округів — урядовий президент. Вищою наглядовою інстанцією є міністр внутрішніх справ.

При загальному контролі може застосовуватися превентивний контроль (одержання санкції на контроль, право органу нагляду на одержання в будь-який час будь-якої інформації від підконтрольного органу) та наступний контроль (право опротестувати і скасувати рішення, право видати розпорядження і, за відмови від його виконання, право заміни працівника). Крайніми заходами контролю є призначення комісара як керівника над місцевим органом або розпуск органу самоврядування;

вони можуть застосовуватися в разі, коли представницький орган відмовляється приймати необхідні рішення, що впливають з результатів нагляду.

Заходи нагального нагляду община може оскаржити в адміністративний суд.

16.8. ФІНАНСИ І БЮДЖЕТ

Оскільки без власних фінансових ресурсів самоврядування не може виконувати своїх функцій, то питанням фінансування місцевих програм та місцевих бюджетів приділяється велика увага як у земельному законодавстві, так і в місцевих статутах.

Бюджет

Бюджет місцевого самоврядування виконує принаймні три основні функції:

1. Він є робочим господарським планом, за яким діє виконавчий орган і від якого він самостійно може відхилятися лише у чітко визначених незначних межах. Тобто бюджет можна вважати демократичним засобом регулювання, який впроваджує політичні плани ради (представницького органу) в життя.

2. Бюджет дає можливість бачити фінансовий стан і розвиток общини, оскільки порівняння доходів і видатків бюджету наочно показує загальні тенденції і проблеми общин. Отже, з'являються підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем самоврядування.

3. Бюджет є носієм політичних пріоритетів правлячої більшості представницького органу, а окремі статті надходжень до бюджету (наприклад, промисловий податок) дають змогу судити про потенціал місцевих підприємств.

Бюджет общини приймається представницьким органом у вигляді бюджетного статуту, який містить основні показники муніципального господарства, а також загальні суми доходів і видатків.

Головні вимоги, які висуваються до бюджету, це:

1) Бюджет має забезпечувати вирішення коротко; і довгострокових програм общини;

2) Бюджет, в частині інвестування, має враховувати поточну і перспективну кон'юнктуру;

3) Бюджет має враховувати економність і рентабельність вкладення коштів, причому тут під рентабельністю розуміють не пошук найбільш дешевих рішень, а відповідне найкраще співвідношення між затратами і одержаними перевагами для общини;

4) Бюджет має бути якнайточніше спрогнозованим;

5) І, головне, бюджет має бути збалансованим. Видатки мають відповідати надходженням. Бюджет може встановлювати право виконавчих органів брати кредити для покриття деяких перевидатків бюджету, але визначає досить жорсткі рамки. З одного боку, це дає можливість маневру управам у разі відсутності коштів, але не дозволяє зловживати цими кредитами.

Представницький орган зобов'язаний схвалити бюджет наприкінці року, що передує бюджетному року, оскільки річний бюджет вводиться в дію з 1 січня. Початок розробки бюджету починається перед літніми канікулами поданням головами служб управи заявок на бюджетні ресурси на наступний рік. Після канікул ці заявки погоджуються у фінансовому відділі, який представляє погоджений варіант проекту бюджету голові управи. Після схвалення проекту головою управи він подається у комісії і затверджується на пленарному засіданні представницького органу.

Після схвалення бюджету представницьким органом він передається в орган нагляду, який перевіряє бюджет на предмет його збалансованості. У разі незбалансованості бюджету орган нагляду може поставити вимогу перед представницьким органом переглянути статті доходів чи витрат для збалансування бюджету.

Лише після таких процедур і опублікування місцевий бюджет набуває чинності.

За структурою бюджет складається з двох частин : адміністративного і фондового бюджету.

Адміністративна частина бюджету включає всі видатки на управління, зарплату штату, утримання адмінбудинків, соціальну допомогу, а також всі доходи общини від податків і зборів, спеціальних виплат і загальних відрахувань з боку землі.

Фондова частина бюджету складається з коштів, що визначають купівлю і продаж основних фондів, взяття і виплату кредитів, субсидії на інвестиції, створення і використання резервів.

У випадку виникнення значних відхилень від затвердженого бюджету представницький орган, за поданням управи, може прийняти додатковий бюджетний статут, порядок його прийняття такий же самий, як і основного.

Річний звіт про виконання бюджету складається управою не більше як упродовж трьох місяців з дня закінчення бюджетного року. Звіт

перевіряється бюджетним відділом і затверджується представницьким органом.

Місцеві податки

Місцеві податки є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратись лише відповідно до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку самоврядування у відповідь.

Община, як правило, має свої специфічні побічні податки (на полювання, на собак, на заклади типу казино тощо), а також натуральні податки — поземельні податки *A* і *B* та промисловий податок. Община також одержує частину подоходного податку, включаючи податок із заробітної плати. За рахунок податків формується близько третини муніципальних фінансів.

Поземельні та промислові податки називаються натуральними тому, що об'єктом оподаткування є земельні ділянки чи підприємства. Розрахункові суми податку повідомляє общинам фінансовий департамент. Община має право збільшити суму податку через власний підвищений коефіцієнт. Проте межа того коефіцієнта залежить від можливостей місцевих платників податків.

Поземельні податки беруться роздільно як поземельний податок *A* за сільськогосподарські та лісові підприємства та податок *B* за інші земельні ділянки.

Промисловий податок — податок, встановлений як на промисловий доход, так і на промисловий капітал, фінансовий департамент розраховує величину податку щодо підприємств, які знаходяться на території общини, і повідомляє органу самоврядування. Община на основі власного коефіцієнта встановлює конкретний промисловий податок. Частину промислового податку община повинна перерахувати федеральній землі, вона *Ж* за це одержує частину подоходного податку, який є більш стабільним, в результаті община стає менш залежною від платоспроможності підприємств.

Подоходний податок є найбільш важливим для фінансів общин. Сам подоходний податок є спільним податком федерації і землі. У середньому общини одержують 15% цього податку. Різниця у відсотках перерозподілу цього податку залежить від співвідношення між основними доходами конкретної общини та землі. Для визначення відрахувань подоходного податку для конкретної общини кожні три роки визначається кількість платників податку, окремо — одружених і окремо — холостяків.

Місцеві збори і платежі

Місцеві збори і платежі визначаються статутом общини. На відміну від податків, збори і платежі можна збирати лише за надані певні послуги. Це — плата за комунальні послуги, за користування об'єктами загального

призначення тощо. Платежі можуть вводитись як разова плата, наприклад, на розширення доріг у місті.

Кредити

Оскільки законом заборонено покриття видатків адміністративної частини бюджету за рахунок кредитів, кредитування застосовується лише для фінансування фондової частини бюджету. Проте кредит береться не на фінансування конкретної будови, а на фондовий бюджет. Для одержання кредиту необхідний дозвіл органу нагляду. Величина кредитів не повинна перевищувати суми, для повного погашення якої, разом з відсотками, достатньо доходів адміністративної частини бюджету.

16.9. ВИРІВНЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Конституція зобов'язує землі вирівнювати фінансові можливості общин. Фінансове вирівнювання здійснюється щорічно, через закони, які визначають частину загальних податків, яку мають одержати общини. Це — подоходний податок, податок із корпорацій, податок з обороту та промисловий податок. Федерація також, при посередництві земель, бере участь у такому вирівнюванні, фінансуючи інвестиційні програми щодо поліпшення інфраструктури в окремих общинах.

Фінансові відрахування общинам з боку земель можуть бути загального призначення, додатковими та цільовими.

Відрахування загального призначення не зв'язані ніякими умовами, тому можуть використовуватись общиною на власний розсуд. Величина таких коштів залежить передусім від кількості жителів общини і її демографічного, вікового, соціального складу.

Для покриття бюджетного дефіциту і компенсації недоліків у розподілі відрахувань загального призначення надаються додаткові відрахування. Вони також не зв'язані певними обмеженнями на використання, але надаються лише тоді, коли всі інші джерела уже вичерпані.

Цільові відрахування пов'язані з виконанням общиною певних умов, тобто можуть використовуватися тільки наперед визначені потреби. Наприклад, на виконання певних делегованих функцій чи на певні інвестиції.

Як видно із цього короткого огляду, самоврядування в Німеччині є досить важливим і добре розвинутим демократичним інститутом вирішення багатьох питань місцевого життя завдяки ініціативі та організованості громадян. Але такий розвиток було досягнуто, звичайно, не відразу, і велика роль у цьому належить і державі, і політичним партіям, і передусім самим громадянам.

РОЗДІЛ IV. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. ДОВГА ДОРОГА ДО ДЕМОКРАТІЇ

17. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА

Місцеве самоврядування в Україні має досить довгу і драматичну історію. Воно виникло у середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування у містах, що були наділені Магдебурзьким правом, частково зберігалось і в часи козацької республіки, але практично повністю занепало після об'єднання України з Московією і знищення гетьманщини. Правда, навіть за умов абсолютистської монархії, в другій половині ХІХ століття, почався процес відновлення самоврядування через запровадження земств та прийняття нових міських квазі-статутів, у яких закладалися перші елементи представницької демократії. Цей процес значно пошавився в останні роки Російської імперії.

Була спроба впровадження широких, демократичних основ місцевого самоврядування і в часи УНР. Проте поразка УНР призвела до повного знищення будь-якої згадки про місцеве самоврядування за часів комуністичного режиму.

У період існування України як радянської республіки у складі СРСР навіть сам термін "місцеве самоврядування", не кажучи вже про його зміст, як форму самоорганізації територіальних громад чи колективів, було вилучено з ужитку. "Влада рад" вважалася найдемократичнішим здобутком "соціалістичного суспільства" і називалася "народовладдям", хоча формувалася й керувалася виключно однією комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме ці перші демократичні (чи майже демократичні) вибори привели в склад депутатського корпусу нових людей, яким була невідома (оскільки вони ніколи не працювали в цій системі) і неприйнятна

комуністична система тотального державно-партійного керівництва всім життям України, в тому числі й органами місцевої влади. Деякі із депутатів все життя боролись проти цієї системи і терпіли від неї численні утиски, інші, хоча і не звідали мордовських таборів, були переконані в необхідності скасування монопартійності і впровадженні демократичного правління на всіх рівнях державного життя .

Звичайно, після цих виборів більшість місцевих рад по всій Україні все-таки залишалися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та й у деяких регіонах місцеві ради вже були або некомуністичними, або мали у своєму складі чисельні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. І що цікаво, навіть ради з комуністичним головою і комуністичною більшістю також хотіли набути певної автономії.

Відсутність на той час в Україні нормального правового регулювання проблем функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду у нового місцевого керівництва, яке хотіло змін і було у полоні романтичних амбіцій, не рідко призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які часто виходили за межі їх природної компетенції і входили у суперечність з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної та обласної, яка на той час була більш консервативна, ніж влада міська), так і з державними інтересами.

Все це відбувалося на фоні "реформування" партійного та державного життя в СРСР. Тому тут потрібно згадати, що правовими актами, що регулювали діяльність місцевих Рад народних депутатів, на той час були два нові документи, прийняті уже новообраними союзними органами:

1. Постанова Президії Верховної Ради СРСР "Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів " від 20 жовтня 1989 року.

2. Закон Союзу РСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 9 квітня 1990 року.

Постанова Президії Верховної Ради СРСР була продубльована аналогічною Постановою Президії Верховної Ради УРСР, проте проаналізуємо першоджерело — союзну постанову.

Аби зрозуміти, чим була викликана поява Постанови Президії Верховної Ради СРСР і чому у місцевих радах з'явилися президії і голови рад, варто згадати реальну структуру місцевої влади станом на весну 1990 року.

До впровадження цих Постанов на кожному рівні адміністративно-територіального поділу діяли відповідні ради та партійні комітети. Ради обирали голову виконкому (за рекомендацією парткому), і саме він був

головною посадовою особою (формально) тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Поряд з існуванням такої законної владної структури, як рада — виконком — голова виконкому існувала паралельна структура влади партійної на чолі з відповідним першим секретарем. Саме у цій другій, незаконній владній структурі концентрувалася реальна влада.

1989 року влада і авторитет партії стали невпинно падати, і тодішня КПРС в особі її Генерального секретаря М. Горбачева вирішили надати законності партійному керівництву. З'являється ідея поєднання в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету і вищої посадової особи місцевої влади. Але ставати головами виконкомів партійні керівники явно не хотіли і не збирались, адже ця посада вимагала не простого керівництва, а напруженої невдячної роботи та певної відповідальності за стан справ у місті, районі чи області. От тут і з'явилася компромісна ідея про утворення в місцевих радах двох посад:

голови Ради та голови виконкому. А щоб ще більше зменшити можливу відповідальність голів рад за реальний стан справ у місцевому господарстві, утворити щось на зразок місцевого партбюро — президію Ради. Вся ця робота проводилася під гаслом "розподілу влади", а насправді головною метою такого нововведення було узаконення влади партії через "радянську владу". Так і з'явилася згадана вище Постанова Президії:

Стаття 1. Відповідно до Конституції СРСР робітників, обласних, автономних областей, автономних округів, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів організують їх президії, очолювані головами Рад, а в міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських Радах — голови цих Рад.

Стаття 2. Голови Рад народних депутатів обираються на сесії Ради з числа депутатів на строк повноважень Ради. Вибори голови здійснюються шляхом таємного голосування.

Стаття 4. Президія Ради народних депутатів є підзвітним Раді органом.

До складу президії входять за посадою: голова Ради, заступник голови Ради, голови постійних комісій Ради, голова народного контролю. За рішенням Ради до складу президії можуть включатись інші депутати Ради.

Звичайно, ця Постанова могла нормально спрацювати в умовах, коли Ради ще були кишеньковими, старого складу. Але після виборів березня-квітня 1990 року багато з місцевих секретарів партійних комітетів або, не потрапили до складу рад (прогнали вибори), або навіть будучи депутатами ради, не були обрані на посаду голови цієї ради.

Діяльність багатьох новообраних Рад ускладнювалася з причини гострої суперечності як між окремими антагоністичними групами депутатів

усередині Ради, так і між Радою і відповідним партійним комітетом, якщо його секретар не став головою Ради. До цих проблем стали додаватись і суперечності між головою Ради та головою виконкому. Адже ні вказана вище Постанова Президії, ні союзний Закон "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР", який був дуже коротким і надто загальним, не передбачали жодних правових механізмів стосовно того, як законно розв'язати такі суперечності.

На цьому етапі ще не досить проявлялися суперечності з бюджетних питань, оскільки тоді не дуже ще розрізнялися кошти місцеві і кошти державні, а бюджети завжди виконувалися з перевищенням доходів над видатками відповідно до плану. У нинішній ситуації така модель влади взагалі б не спрацювала.

У такій ситуації питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частину суперечностей, що заважали нормальній роботі місцевих Рад, стало вкрай актуальним.

Верховна Рада України 12-го скликання зразу після початку своєї другої, осінньої 1990 року сесії приступила до підготовки проекту Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування".

Прийняття цього закону 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Сьогодні у багатьох може виникнути питання, як в умовах комуністичної більшості у тодішній Верховній Раді вдалося прийняти такий досить прогресивний для України закон. Аби це зрозуміти, слід згадати дух того часу.

Комуністична партія явно втрачала свої позиції. Із скасуванням статей про "керівну і спрямовуючу" роль Комуністичної партії спочатку в союзній, а потім в українській конституціях всім було зрозуміло, що роль різноманітних обл, рай, міськ - "комів" зводиться нанівець. Проте зростатиме роль конституційних органів місцевої влади — Рад народних депутатів. Адже керувати життям невеликих сіл чи міських мегаполісів необхідно і в умовах багатопартійності. У такій ситуації, використовуючи контрольний пакет голосів комуністів у радах, керівники багатьох "комів" обираються головами відповідних рад. Проте в багатьох містах чи районах це зробити не вдалось, оскільки перші партійні керівники або не стали членами відповідної ради (вибори вони програли), або їх не обрали на цю посаду нові депутати!

І ось тут колишні їхні підлеглі, що стали керівниками рад, котрі зовсім недавно ловили кожне слово свого патрона, стали проводити свою

власну політику і захотіли своєї автономності і від партійного керівництва, і від державної опіки. На цьому бажанні об'єдналися повні протилежності: дисидент В'ячеслав Чорновіл, партфункціонер Володимир Яцуба і просто інженер Олександр Воробйов чи місцевий комсомольський лідер Ігор Гринів, які обстоювали права громад населених пунктів не тільки обирати свою міську владу, але й мати достатні фінансові ресурси для здійснення цієї влади. Це був феномен часу, що дав змогу Україні одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування.

Задаємо преамбулу цього Закону: "... Закон визначає засади місцевого самоврядування — основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії...

Місцеве самоврядування в Українській РСР — це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази". Сьогодні ми бачимо недосконалість цієї, революційної у 1990 році, форми.

Адже тут зроблена спроба поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття " місцеве самоврядування", але, з іншого боку, органи самоврядування відносяться до категорії "державних органів" : " Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування" (Стаття

2). Цей правовий нонсенс можна пояснити наявністю Конституції 1978 року, яка прямо встановлювала: " Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів (стаття 2). Організація і діяльність Радянської держави будується у відповідності з принципом демократичного централізму: ... обов'язковістю рішень вищестоящих органів для нижчестоящих (стаття 3)".

Незважаючи на такі юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичним світом нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого вище закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в цьому законі було повернуто до вжитку сам термін — "місцеве самоврядування", було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування,

в тому числі *"самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації."*

17.1 ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ 1968 - 1995 РОКИ

Якщо розглянути перелік законодавства, яке регулювало питання створення і організації діяльності місцевих органів державної влади в Україні — місцевих Рад народних депутатів нової доби, то варто це починати з часу появи перших українських законів 1968 року про статус сільської, селищної, міської рад народних депутатів. Варто відзначити, що таких актів було за цей час більше двадцяти. Але ми з цього переліку виділимо лише декілька, які мали надзвичайно важливе значення для розвитку самоврядування в Україні. Повний перелік приведено у додатку.

Крім Закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 року згадаємо ще:

Закон Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 року.

Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3 лютого 1994 року.

Закон України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад" від 24 лютого 1994 року.

Конституційний Договір "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" від 8 червня 1995 року.

Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію" від 21 серпня 1995 року.

17.2 СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНІ У 1990 - 1996 РОКАХ

Враховуючи факт постійних змін структури влади в Україні за період з 1990 року, варто в загальних рисах проаналізувати особливості тієї чи іншої системи влади.

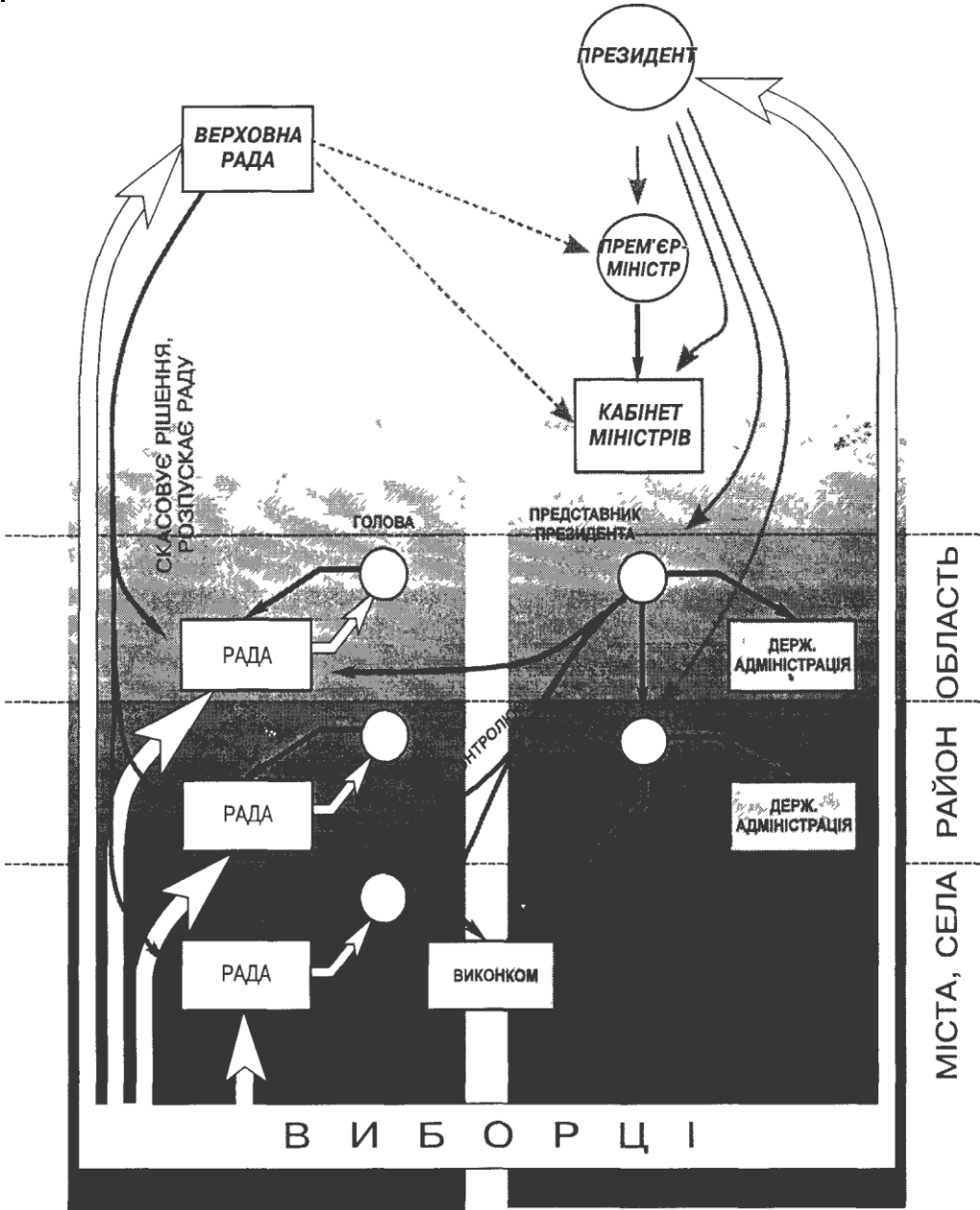
До 1990 року головну роль в організації та діяльності органів влади в Україні відігравала структура комуністичної партії. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою існувала відповідна партійна структура: обком, райком, міськком, а всі керівники рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії. Тому жодної автономності органів місцевої влади не було і не могло бути, а партійна вертикаль забезпечувала реалізацію "демократичного централізму". Саме партійні

органи ухвалювали головні рішення і займалися кадровими питаннями. Відповідали ж за всі негаразди саме виконавчі органи рад. Самі ж ради були чисто декоративними органами, які збиралися лише два рази на рік на одноденні сесії.

Від грудня 1990 до березня 1992 року в Україні діяла перша редакція Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". А за тодішньою Конституцією вся влада в Україні концентрувалась по лінії Рад, де Верховна Рада України здійснювала всю повноту влади від імені України. Верховна Рада формувала Уряд — Раду міністрів, здійснювала інші кадрові призначення, мала право скасування рішень органів виконавчої влади та розпуску місцевих рад всіх рівнів. Щоправда, Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року, проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Проте реальний розподіл влади почався із заснуванням в Україні поста Президента. Після всенародного обрання Президента 1 грудня 1991 року почалося внесення змін і доповнень до Конституції та відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 року, у лютому — березні були прийняті два нових закони "Про представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування".

На мал. 17.1 показано структуру влади в Україні у 1992 - 1994 роках. Саме в цей період в Україні відбувся реальний розподіл влади на законодавчу, яку уособлювала Верховна Рада, та виконавчу, яку очолив Президент. За цією моделлю Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції і законів України. Закон визначав представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Варто зазначити, що цей закон був досить загальним. Всі інші питання діяльності адміністрацій мали регулюватись актами Президента України.

Нова редакція названого вище закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року після схвалення 5 березня 1992 року Закону "Про представника Президента України". У новому законі було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних



Мал. 17.1 СТРУКТУРА ВЛАДИ У 1992-94 рр.

А. Ткачук, Є. Лапін

→ призначає звільняє → керує ⇨ обирають → контролює

виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція закону "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування" ліквідувала так звану "радянську матрешку", а саме підпорядкування рад одна одній по вертикалі та введення інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. Плюс до цього додалися і чисто суб'єктивні фактори: не зовсім адекватна кадрова політика тодішнього Президента України щодо призначення голів адміністрацій, а також жорстка конкуренція між Президентом і Головою Верховної Ради. Варто згадати, що призначення представників Президента здійснювалося все з тієї ж "партійної обойми". В багатьох областях чи районах на чолі ради і на чолі відповідної адміністрації опинялися відповідно перший і другий секретарі райкому чи обкому. Це, разом із недостатньо розведеною компетенцією між радами й адміністраціями, призводило до конкуренції між цими посадовими особами, яка в деяких регіонах переростала в постійні конфлікти на верхніх щаблях місцевого керівництва.

Хоча така конфронтація у багатьох місцях була штучною, вона активно використовувалася противниками введення інституту Президента в Україні, які хотіли якомога більше обмежити владу Президента. Важливим елементом ліквідації інституту представників Президента і такої моделі влади, яку показано на мал. 17.1, стало ослаблення впливу Президента на парламент.

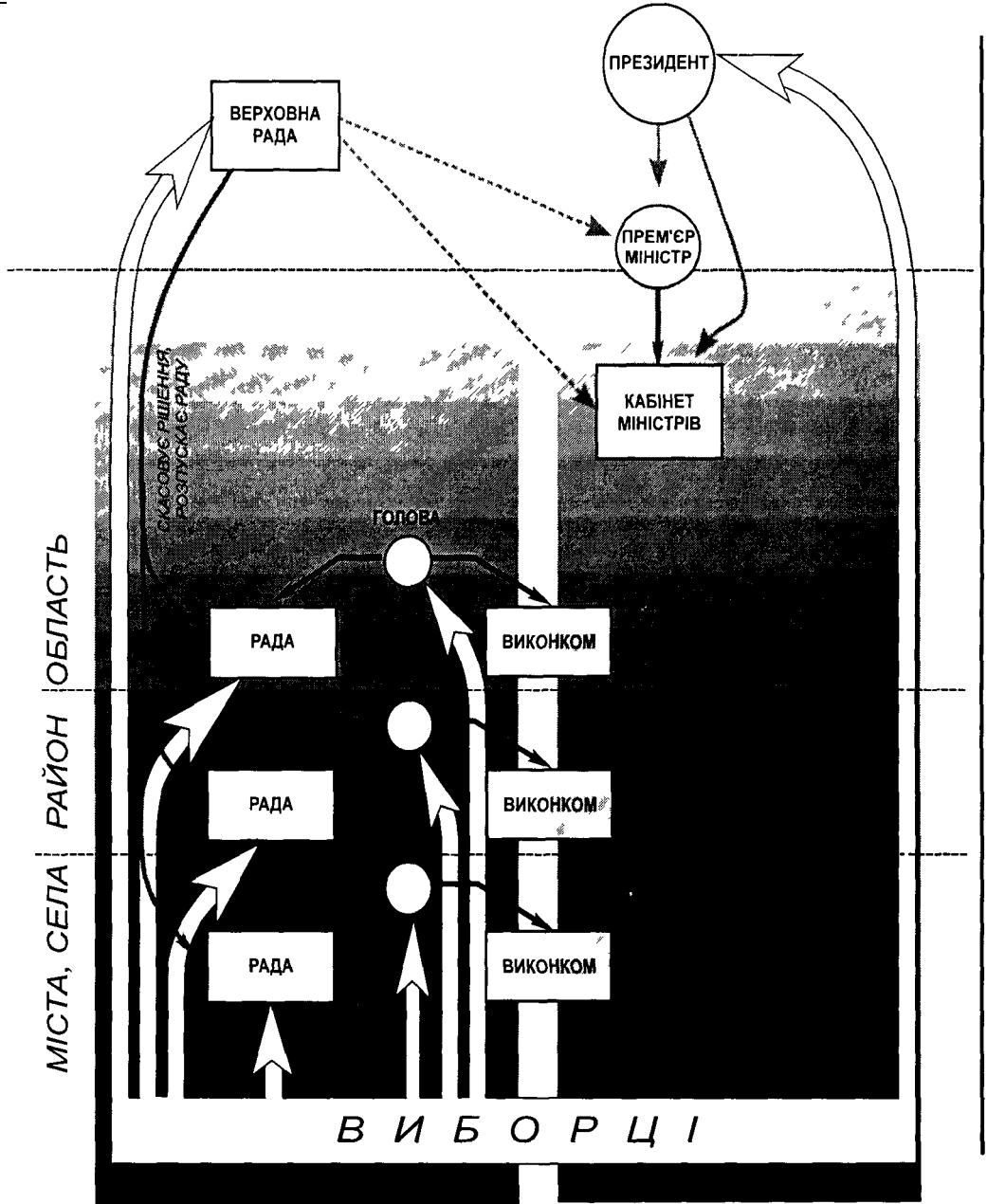
Закон "Про представника Президента України" передбачав, що представники Президента не можуть бути народними депутатами, і повноваження понад 30 народних депутатів, які обіймали посади представників, були припинені. Це, звичайно, різко послабило позиції Президента в парламенті.

Після прийняття Верховною Радою України у вересні 1993 року принципового рішення про проведення дострокових президентських і парламентських виборів Президент вніс на розгляд парламенту проект про зміни і доповнення Конституції України, де пропонувалось введення посади Віце-Президента як глави Уряду, та деяка модифікація структури

влади в Україні загалом. Оскільки цей законопроект вважався таким, що засвідчував слабкість Президента, то народні депутати в процесі роботи над цим законопроектом трансформували його в невеликий за обсягом, але вкрай важливий як для України, так і для долі Л. Кравчука та І. Плюща Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" 3 лютого 1994 року. Цим законом разом з новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, замість держадміністрацій знову відновлювалися виконкоми. Не потрібно було бути великим аналітиком, аби зрозуміти, що для Президента Кравчука підписати прийнятий Закон означало все одно, що підписатись за поразку на наступних виборах. Леонід Макарович цей Закон підписав — можливо, тоді він не думав виставляти свою кандидатуру на президентських виборах, адже такий розумний політик мав передбачити наслідки для себе від реалізації цього закону. Леонід Кравчук не був переобраним на новий термін, оскільки його головна сила — представники Президента не підтримали його на виборах, вони займалися своїми прямими виборами уже як голів рад, а не голів державних адміністрацій.

Іван Степанович Плющ, саме завдяки якому з'явився Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування", також вибори не виграв, хоча й позбавив Президента його "Представників". Це має бути добрим уроком не тільки для його головних учасників, а й для їх наступників — Леоніда Кучми та Олександра Мороза.

На **мал. 17.2** показано структуру влади в Україні від виборів червня 1994 року до підписання Конституційного Договору в червні 1995 року. Як було показано вище, після ліквідації інституту представників Президента в областях і районах від 26 червня 1994 року вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована. Формальне підпорядкування виконкомів по здійсненню делегованих державних функцій та їхня автономність у виконанні функцій самоврядування, та ще й за умови обрання голів рад всім населенням, особливо за наявності в Україні великої частки державної власності, виявилися вкрай неефективними. Додалися і спроби новообраних голів областей творити свою, незалежну від Києва політику, що посилювало некерованість держави та підігрівало ідеї сепаратизму. В цей час Верховна Рада України 13-го скликання, де в 1994 році ліві сили мали більшість голосів, спробувала взагалі реанімувати радянську модель влади. Прийнятий у першому читанні 8 липня 1994 року проект закону "Про місцеві Ради народних депутатів" фактично мав позбавити Президента і Уряд впливу на регіональну політику, а всю систему рад знову фактично підпорядковував Верховній Раді і відновлював вертикаль "демократичного централізму".



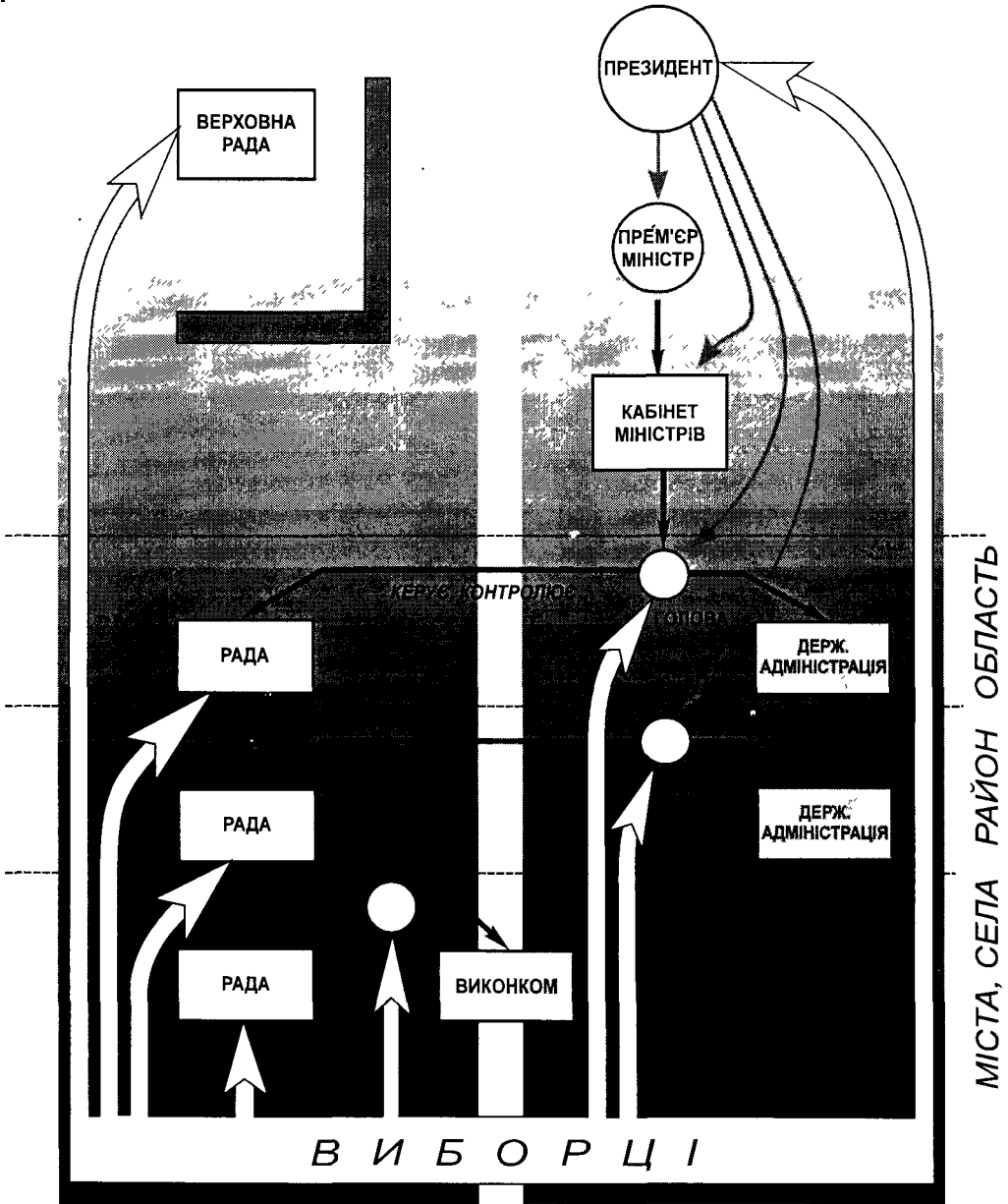
Мал. 17.2. СТРУКТУРА ВЛАДИ З 26.06.1994 по 8.06.1995.
 А Ткачук, Є. Лапін

→ призначає звільняє → керує ⇨ обирають → контролює

Щоправда, після довиборів липня-листопада 1994 року монополія на більшість "лівих" була порушена, і згаданий проєкт так і залишився проєктом. Другий Президент України, одержавши недієву систему влади, спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади, а саме: Указом від 6 серпня 1994 року "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях" Президент підпорядкував собі голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки він був неконституційний і голови обласних і районних рад обиралися на посади всім населенням, а Президент не мав змоги ні звільняти їх, ні керувати ними. З метою ліквідації такої ситуації у грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проєкт конституційного закону "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні".

Піврічні дебати навколо проєкту цього закону закінчилися підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правової точки зору документу — Конституційного договору. Цей документ був поставлений у рівень з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватися лише в частині, що не суперечить цьому Договору.

На мал. 17.5 проілюстровано структуру влади, що була сформована в Україні за Конституційним Договором, підписаним 8 червня 1995 року. Це була нова спроба відновити вертикаль державної виконавчої влади. Було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі знизу доверху, аж до Президента України. Знову ж таки як в часи 1992 - 1994 років обласні і районні ради позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів. Проте в цій системі залишився дуже суперечливий момент — голова ради (самоврядування) та глава відповідної державної адміністрації (державна влада) поєднувались у одній і тій же особі, до того ж обрані всім населенням саме як голова ради. Крім того, Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Єдина можливість впливу на уряд залишилася лише через бюджет, але це досить незначний вплив, враховуючи відсутність у парламенту можливостей і досвіду ведення фінансового контролю. Аналогічна ситуація сформувалась і на обласному і районному рівнях. Адже в розвиток Конституційного договору було прийнято ще два важливі документи: 21 серпня 1995 року Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію", а 30 грудня 1995 року Указ Президента України "Про делегування



Мал. 17.3. СТРУКТУРА ВЛАДИ ЗГІДНО
КОНСТИТУЦІЙНОМУ ДОГОВОРУ (8.6.95).

А. Ткачук, С. Лапін

→ призначає звільняє → керує ⇨ обирають → контролює

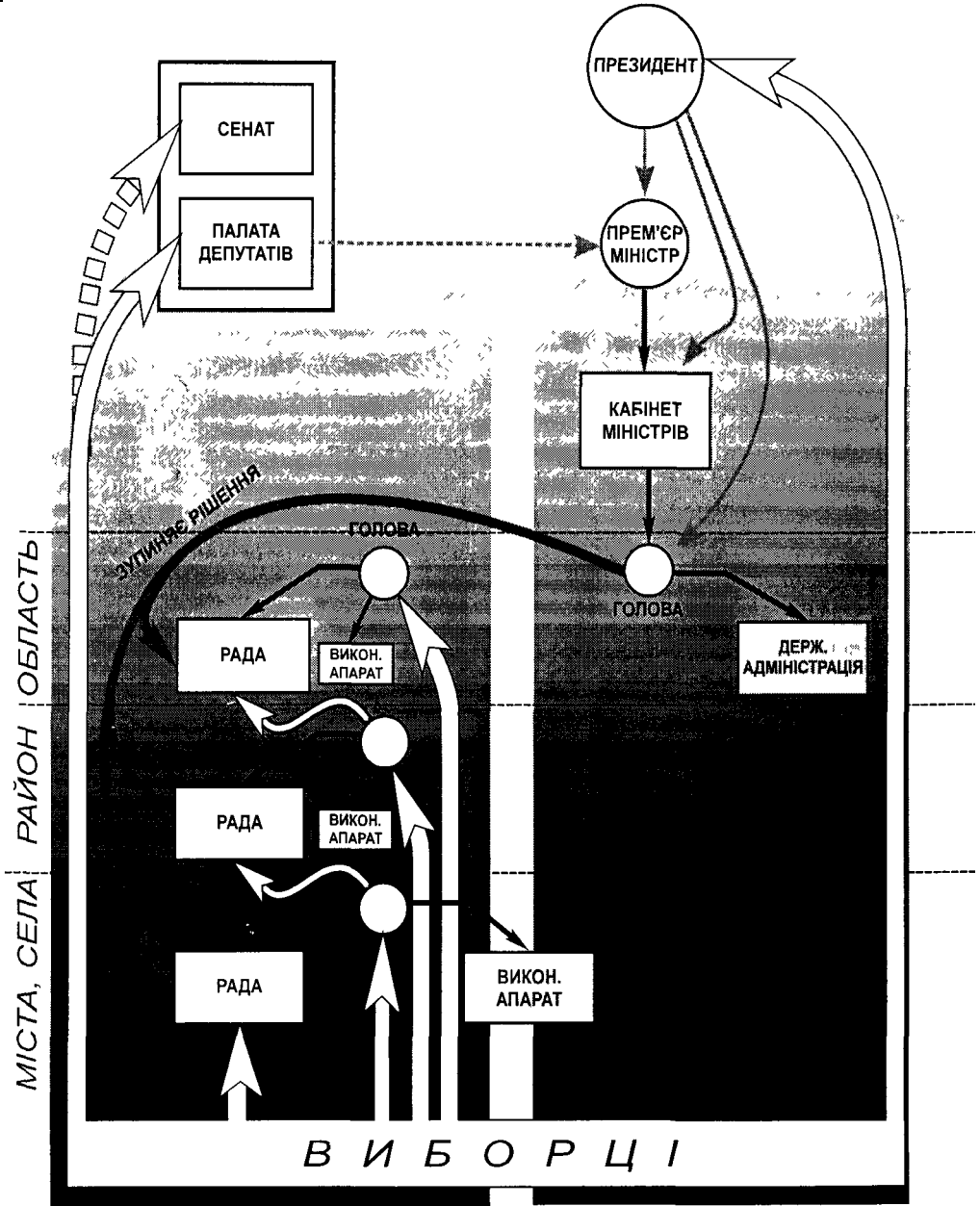
повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад". За цими указами місцева державна адміністрація одержала ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в бюджет та встановлювати місцеві податки. Враховуючи той факт, що 28 травня 1995 року було прийнято нову редакцію Закону "Про бюджетну систему України", яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, то разом із Конституційним договором місцевому самоврядуванню було завдано відчутного удару.

17.3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

Конституційний процес в Україні, який почався з прийняття Верховною Радою Української РСР 12-го скликання 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, тривав майже шість років. Саме після прийняття Декларації і на її основі були розроблені протягом 1990 - 1996 років кілька редакцій проектів нової Конституції України. На різних етапах і в різних проектах, розроблених конституційними комісіями Верховної Ради 12-го та 13-го скликань, ідея місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації знаходили досить різні розв'язки. Однак всі ці проекти об'єднувала спільна вада — невизначеність місця і ролі місцевого самоврядування у системі демократичних інститутів держави. Як наслідок, розділ місцевого самоврядування практично у всіх проектах був найслабшим місцем. І це не дивно, адже навіть у теоретичному плані в Україні питання місцевого самоврядування добре не відпрацьовано. Не вдаючись в аналіз семи редакцій проекту конституції, що були розроблені робочою групою конституційної комісії Верховної Ради України 12-го скликання, чи проектів різних політичних партій, що з'явилися протягом 1994-1995 років, спробуємо дати хоча б загальну характеристику конституційного процесу за новітній період, а саме 1995-1996 років. Структура влади за різними проектами Конституції показана на малюнках.

Мал. 17.4 Офіційний проект Конституції від 15 листопада 1995 року було розроблено робочою групою Конституційної комісії з урахуванням досвіду і норм Конституційного договору, тобто передбачалося суттєве посилення влади Президента порівняно з чинною на той час Конституцією, за рахунок обмеження повноважень парламенту. Крім цього, проект передбачав істотну зміну структури влади в територіях.

Передбачалася сильна, централізована державна виконавча влада, яка повністю мала підпорядковуватись і контролюватись Президентом, хоча формально за проектом Конституції він не визначався главою



Мал. 17.4. ПРОЕКТ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ ВІД 15.11.1995.

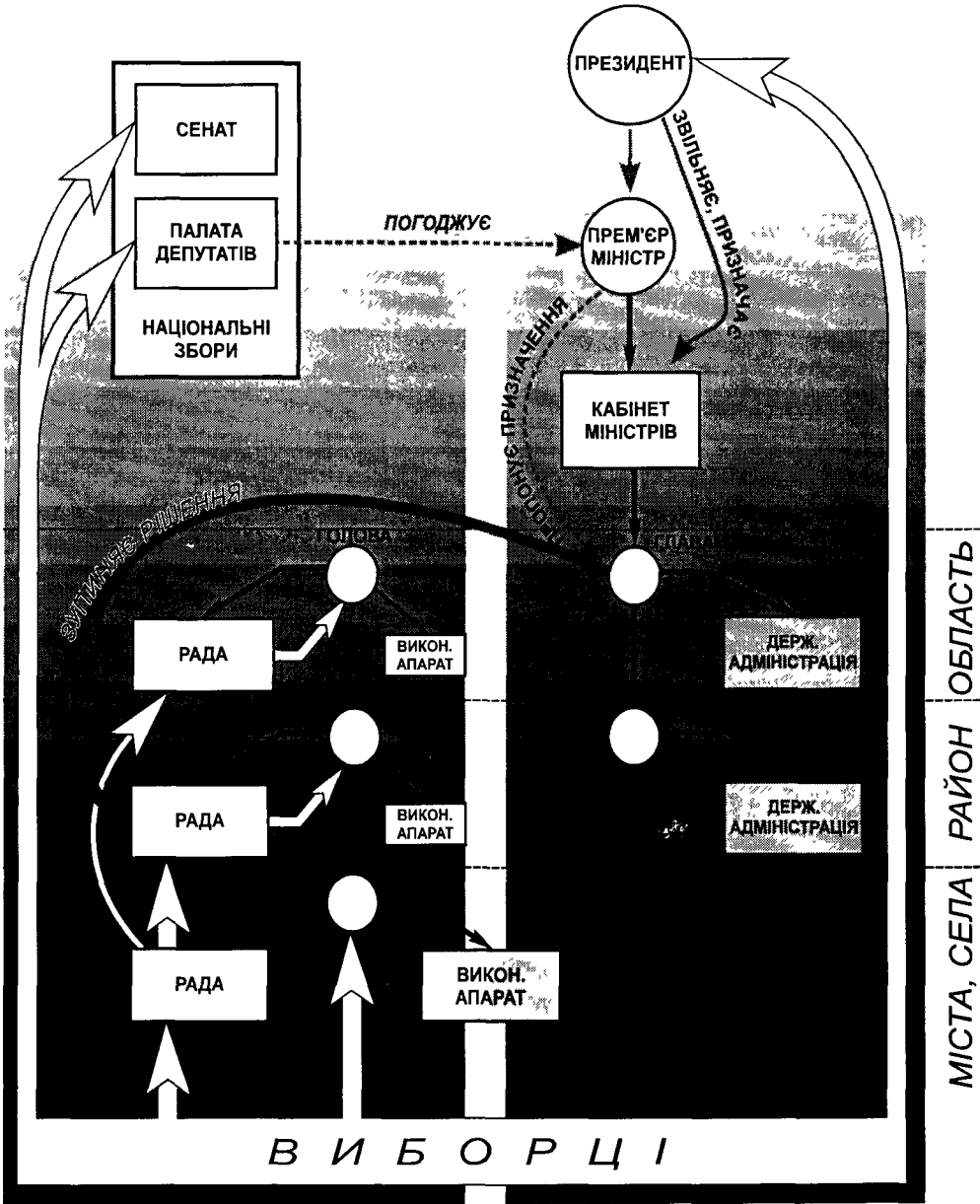
А. Ткачук, Є. Лапін

призначає звільняє
 керує
 обирають
 контролює

державної виконавчої влади. Президент одноосібне мав формувати Кабінет Міністрів, призначати міністрів та голів місцевих держадміністрацій, які мали здійснювати державну виконавчу владу в областях. На голів держадміністрацій також покладался контроль над рішеннями органів самоврядування. Цей проект пропонував більш ефективний інструмент здійснення влади поза Києвом, ніж той, що був за часів Конституційного договору, коли голова ради і голова адміністрацій були поєднані в одній особі (мал. 17.3), і до того ж Президент мав право призначити голову адміністрації лише після обрання цієї особи головою ради. Але цей позитивний момент у проекті зводився нанівець суттєвою вадою, а саме тим, що поряд з Главою місцевої державної адміністрації, який за проектом мав реальну владу та ресурси і мав призначатися Президентом, з'явився Голова ради з обмеженими повноваженнями і з незрозумілим "виконавчим апаратом", який мав обиратися населенням цілої області. Впровадження такої системи влади неминуче породило б конфлікт між цими політичними фігурами. Що ж до формування рад районного та обласного рівня виключно з голів рад нижчих рівнів, як це передбачалося проектом, то тут могла виникнути проблема в дієздатності рад асоційованого рівня (та ж проблема кворуму). Хоча в умовах, коли функції обласних і районних рад обмежуються лише координацією загальнорайонних чи обласних програм, ідея асоційованого рівня самоврядування заслуговує на увагу і могла б бути перспективною для України.

Після доопрацювання проекту протягом кількох місяців, 11 березня 1996 року з'явилась нова редакція проекту Конституції, яка на перший погляд не дуже відрізнялася від редакції листопада 1995 року, проте зміни, внесені при доопрацюванні, виявилися дуже суттєвими.

На мал. 17.5 показана схема влади за проектом Конституції від 11 березня 1996 року. Суттєвою та позитивною зміною тут була спроба усунути можливі суперечності між всенародно обраними головами обласних і районних рад, які практично не мали реальних владних повноважень, і призначеними Президентом головами місцевих державних адміністрацій. За цією редакцією проекту голови обласних і районних рад мали б обиратись депутатами відповідних рад, а самі ці ради мали б формуватися не з голів рад населених пунктів за посадою, а радами населених пунктів у порядку, визначеному спеціальним законом. Така модель організації влади на обласному і районному рівнях в принципі виглядала досить дієздатною. Проте надзвичайно великі повноваження Президента нова редакція проекту ніяк не обмежувала. Питання двопалатності парламенту, тобто переплетення повноважень Сенату та Палати депутатів, що могло стати причиною повного блокування через



Мал. 17.5. ПРОЕКТ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
ВІД 11.3.1996

А. Ткачук, Є. Лапін

→ призначає звільняє → керує ⇨ обирають → контролює

це роботи парламенту, та й сама невизначеність призначення другої палати так і залишилися не розв'язаними.

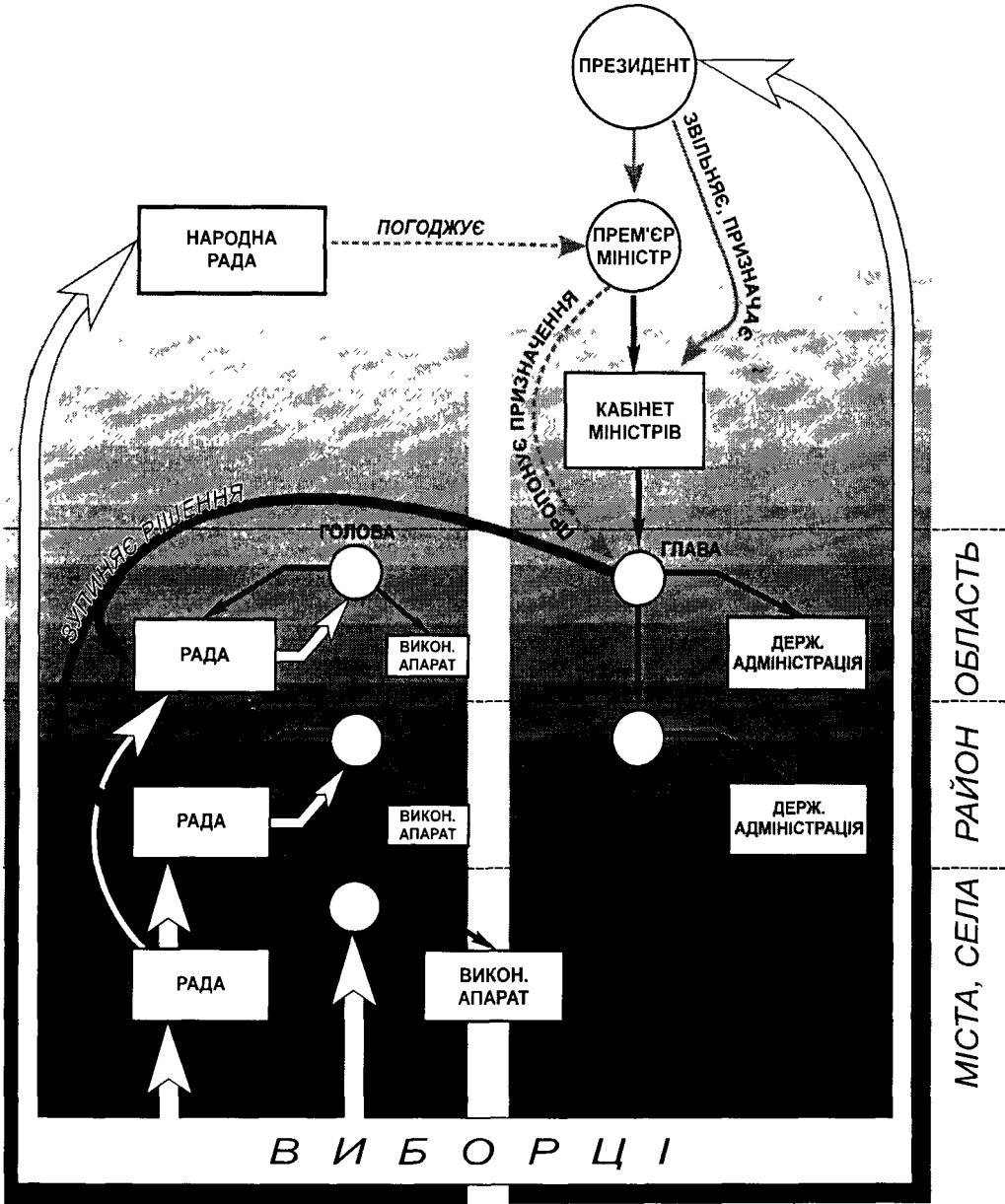
Погоджувальна тимчасова комісія з представників депутатських груп і фракцій, що працювала над проектом Конституції після його внесення на розгляд Верховної Ради України внесла ще ряд змін і доповнень до проекту, якими двопалатні Національні Збори перетворювалися на однопалатну Народну Раду, дещо обмежувались повноваження Президента щодо формування деяких органів державної влади — наприклад, судової, та різко посилювалася роль Прем'єр-міністра.

На мал. 17.6 показана структура влади за проектом узгоджувальної комісії від 20 травня 1996 року. Як видно з малюнка, реальна структура практично не змінилася, хоча, коли враховувати такі положення, як фактичне скасування права Президента розпускати парламент, чи обмеження його повноважень при вирішенні кадрових питань, то нова структура влади була уже менш "президентською". Розділ проекту, яким визначалась структура влади на місцевому рівні, не змінився.

Мал. 17.7 ілюструє структуру влади в Україні за новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28 червня 1996 року. Порівняно з проектом узгоджувальної комісії, в частині, що стосується організації влади в регіонах і містах, з'явилися деякі цікаві зміни. По-перше: уже невідомо, яким чином мають формуватись районні і обласні ради, адже норма про асоційований рівень цих рад (непрямий спосіб їх формування) була вилучена з проекту при голосуванні. По-друге: на рівні населених пунктів місцева рада одержала виконавчий орган, а не апарат, як це було в проекті, що тепер є гарантією для збереження реальної влади в органах міського самоврядування. По-третє: питання контролю і зупинення неправомірних рішень місцевих рад знову ж таки віднесено до майбутнього законодавства.

Аналізуючи зараз текст нової Конституції в частині відповідності її правових норм потребам місцевого самоврядування на сьогодні і на перспективу, можна зробити висновок, що розробники проекту не дуже переймалися проблемами самоврядування, а пролобіювати інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді було нікому. Конституція практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (стаття 95) чи про обласні і районні ради (частина 4 статті 140) настільки двозначні, що навряд чи хто може впевнено сказати, чи можуть мати власні бюджети органи самоврядування і що, за Конституцією, мають являти собою районні та обласні ради.

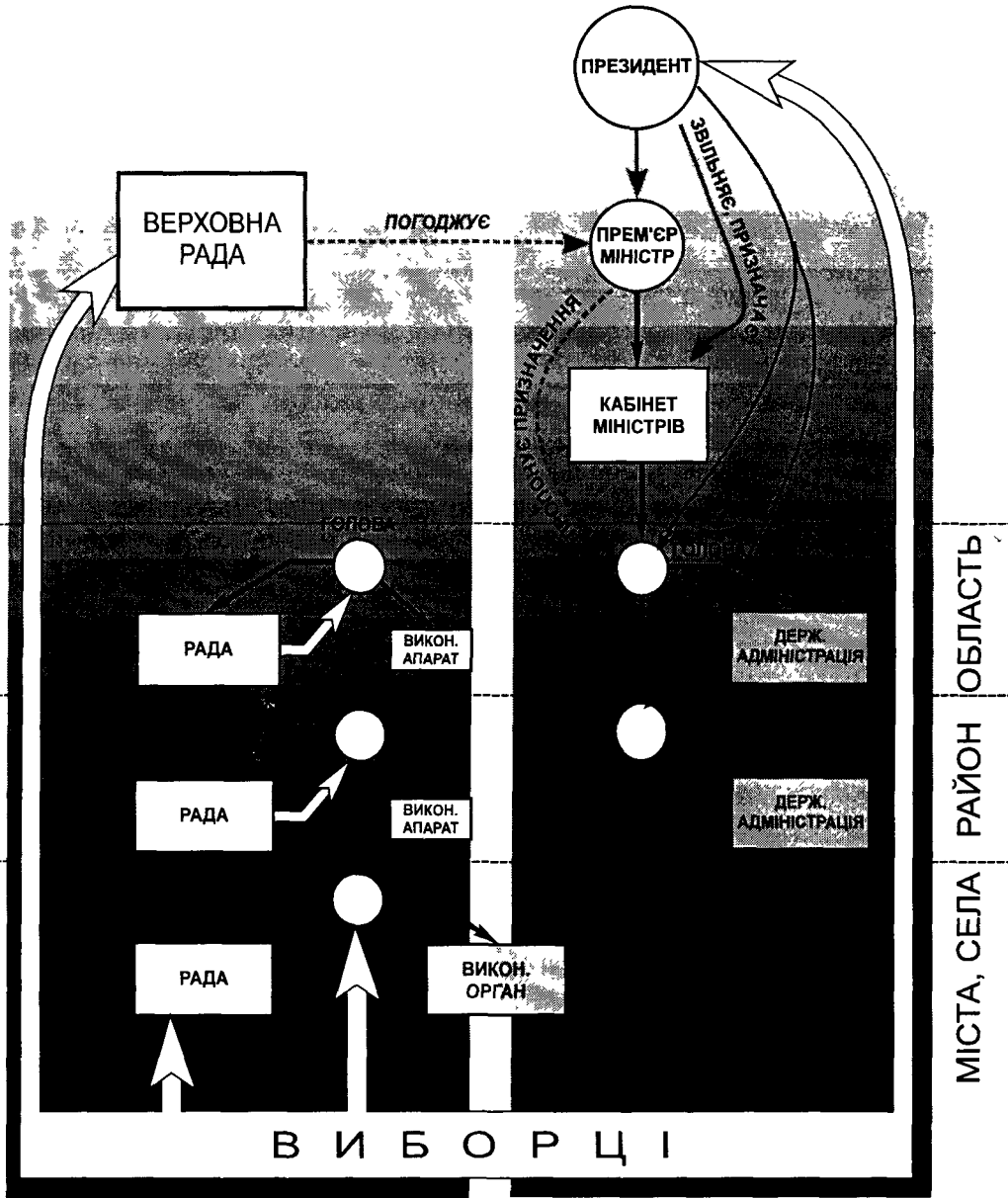
Як уже наголошувалося, розділ про місцеве самоврядування в кожному із проектів Конституції був чи не найслабшим, у тому числі і в проекті



Мал. 17.6. ПРОЕКТ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
ВІД 20.5.1996

А. Ткачук, Є. Лапін

призначає / звільняє керує обирають контролює



Мал. 17.7. НОВА КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ
(28.06.1996)

А. Ткачук, Є. Лапін

 признає звільняє
  керує
  обирають

узгоджувальної комісії. Тому до цього розділу було подано багато пропозицій з боку науковців, асоціацій органів самоврядування щодо його удосконалення. Особливо активними тут були: Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань Верховної Ради. Проте практично жодна із цих пропозицій не була прийнята ні Конституційною, ні узгоджувальною комісією. Що ж до позиції народних депутатів, то їх активність щодо удосконалення норм проекту з питань самоврядування була досить специфічною. Коли зараз почитати товстенний (754 сторінки!) том під назвою "Порівняльна таблиця до проекту Основного закону України — Конституція України" то можна побачити, що до розділу XI Місцеве самоврядування з боку народних депутатів було не так багато принципових зауважень. Причому більшість зауважень до цього розділу було саме від депутатів лівих фракцій і стосувалися вони, як правило, збереження радянської системи влади в її класичному вигляді. Пропозиції депутатів правих фракцій, яких було небагато, також не були принциповими, і навіть від їх прийняття ніякого поліпшення норм цього розділу відбутися не могло.

І це не дивно, адже жодна з політичних партій чи депутатських фракцій так і не змогла зрозуміти важливості проблеми розвитку місцевого самоврядування для становлення України як демократичної держави. Варто відзначити, що практично на кожному етапі конституційного процесу лідери фракцій, члени конституційної і погоджувальної комісії одержували конкретні, фахові пропозиції до цього розділу проекту Конституції, у тому числі й підготовлені у рамках Програми сприяння парламентові України. Як приклад можна навести витяг з пропозицій, що були передані членам погоджувальної групи 15 травня 1996 року до статті 92 (95 в остаточній редакції) проекту. Ця стаття потребувала суттєвого уточнення, оскільки нечітко визначала, що таке Державний бюджет та не фіксувала самостійності місцевих бюджетів. Тому пропонувалося замість частини 1 статті проекту виділити окрему статтю, яка б регулювала питання бюджетної системи:

"Стаття __. Бюджетну систему України складають: державний бюджет та місцеві бюджети.

Органи місцевого самоврядування при формуванні та здійсненні місцевих бюджетів є самостійними.

Загальні принципи формування і здійснення місцевих бюджетів визначаються законом".

На жаль, ця пропозиція залишилася поза увагою, і дебати про те, як формувати місцеві бюджети, аби це і відповідало Конституції, і забезпечувало потреби самоврядування, продовжуються і сьогодні.

Звичайно, на нинішньому етапі навряд чи можливо впровадити настільки широке самоврядування, яке існує, приміром, у США, проте

закласти основи для розвитку самоврядування було необхідно саме у Конституції. Причому конституційні норми мали б вирішувати два питання: перше — забезпечити конституційне право на існування самоврядування взагалі і його динамічний розвиток у майбутньому, друге — не скувати можливості державного управління на кризовому етапі та забезпечити проведення однакової для всієї України соціально-економічної політики. Саме такі підходи закладались у більшості конституцій країн Східної та Центральної Європи.

Своєрідним зразком для формування законодавчих положень щодо місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Враховуючи лаконічність цього документа і його універсальний характер, було б цілком можливо для розділу XI проекту Конституції взяти більшість норм саме з цієї Хартії. Тоді сам розділ міг би виглядати приблизно так (до речі, ця пропозиція також була подана до комісії і також не була врахована):

"Стаття __. Місцеве самоврядування — право і спроможність територіальних громад (колективів) самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, які належать до їх компетенції, в межах Конституції і законів України.

Органи місцевого самоврядування можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Стаття __. Територіальні громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування у межах, визначених законом, вирішують питання: комунального та житлового господарства, громадського транспорту, соціальної допомоги, освіти, культури, охорони здоров'я, довкілля, громадського порядку, торгівлі та послуг, підтримки підприємництва, комунальної власності; складають і виконують відповідні місцеві бюджети та встановлюють місцеві податки і збори, інші обов'язкові платежі; визначають структуру і склад своїх виконавчих органів; вирішують інші питання місцевого значення.

Органи місцевого самоврядування можуть делегувати частину своїх повноважень органам самоврядування, що створюються за місцем проживання громадян (будинках, вулицях, кварталах, мікрорайонах тощо), передавати їм матеріально-технічні фінансові та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень.

Виконавчим органам місцевого самоврядування окремим законом, або договором можуть делегуватись окремі повноваження державної виконавчої влади. Виконання делегованих повноважень фінансується державою.

Виконавчі органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень є підконтрольними органам державної виконавчої влади.

Стаття __. Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Стаття __. Спори між органами самоврядування різних рівнів, та між органами самоврядування і державою вирішуються судом.

Стаття __. Нагляд держави за діяльністю місцевого самоврядування і його органів обмежується забезпеченням відповідності цієї діяльності Конституції і законам України і здійснюється головою місцевої державної адміністрації згідно з процедурами та у випадках, передбачених цією Конституцією та законом.

Стаття __. Інші питання організації та діяльності місцевого самоврядування визначаються законами України та власними статутами, що ухвалюються органами самоврядування відповідно до законодавства".

Коментар: Цей текст викладено не з метою критики чинної Конституції, а з метою показати універсальність норм Хартії та придатність їх використання у конституційному процесі.'

Але оскільки в Конституції закладені дещо інші, досить суперечливі підходи до конституювання самоврядування в Україні, то доля місцевого самоврядування сьогодні дуже сильно залежатиме від того, наскільки нове законодавство розв'яже нерозв'язані Конституцією проблеми.

На основі такого короткого історичного огляду та юридичного аналізу українського законодавства, що стосується організації місцевої влади за новітній період (до квітня 1997 року), можна зробити деякі висновки концептуального характеру:

1. За період 1990 - 1996 років відбувся перехід реальної влади від структур компартії та одержавлених рад, до влади місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування.

2. Основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990 - 1992 років, проте не одержали в цей час свого конституційного закріплення, що й призвело до спроб певного відновлення радянської моделі влади в 1994 - 1995 роках.

3. Конституція України від 28 червня 1996 року конституційне закріпила існування місцевого самоврядування в Україні і визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування.

4. Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через ухвалення нового законодавства, яке має на базі загальних конституційних норм врегулювати питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, місцевої державної адміністрації, їх взаємодії та фінансового забезпечення.

18. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ

Конституція України від 28 червня 1996 року зафіксувала кілька важливих принципів існування місцевого самоврядування в Україні. Так, стаття 7 розділу "Загальні засади" встановлює: "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Цей позитивний факт мав знайти своє розв'язання в інших статтях і розділах Конституції. Як уже відзначалося вище, розділ XI "Місцеве самоврядування" був виписаний у традиції всіх попередніх проектів, тобто не найкращим чином. Варто порівняти дві норми, частину 1 статті 140 Конституції та частину 1 статті 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Стаття 140. Конституції: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

Стаття 3 Хартії: "Під місцевим самоврядуванням розуміється право і *реальна здатність* органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, *під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*" (курсив автора).

Як видно з цих текстів, важливе питання "*реальної здатності*" місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи "*під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*" не знайшло місця в Конституції. Звичайно, можна сподіватися, що майбутнє законодавство вирішить питання здатності місцевого самоврядування виконувати свої повноваження, проте відсутність конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій автономний від державного бюджет та свої податки і збори завжди висітиме над місцевим самоврядуванням дамокловим мечем. Адже в Конституції стаття 95, що стосується бюджетної системи України, встановлює: "*Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.*", проте з цієї норми прямо не випливає, що бюджетна система складається з державного та місцевих бюджетів, автономних від державного. Забезпечити місцеве самоврядування правом на достатні фінансові ресурси тепер можна спробувати на основі частини 3 статті 142:

"Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою".

Така нечіткість формул, за наявності доброї волі депутатів Верховної Ради, може бути подолана подальшим удосконаленням законодавства, тобто можна врегулювати цю проблему на користь самоврядування. Але так само за відсутності такої волі місцеве самоврядування може залишитися і без фінансової автономії.

Ще однією проблемою, що не знайшла вирішення у Конституції, є невизначений статус і порядок формування місцевих рад районного та обласного рівня. І знову тут можливі різні підходи: залишити все як є (тобто прямі вибори цих рад з досить великими бюджетними повноваженнями), або піти шляхом, який закладався проектом, але випав з тексту при нічному голосуванні (обласні та районні рівні є асоційованими рівнями самоврядування).

Як бачимо, процес змін структури влади в Україні, закладений Конституцією, потребуватиме свого законодавчого закріплення іншим законодавством. Безпосередньо з тексту Конституції впливає кілька базових законів, що стосуються проблеми місцевого самоврядування. Передусім це мають бути закони "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеву державну адміністрацію". Проекти таких законів не забарилися з'явитись і після тривалих дискусій і напруженої роботи спеціально створеної погоджувальної комісії на чолі із заступником Голови Верховної Ради України уже розглянуті й схвалені Верховною Радою. Перш ніж аналізувати прийняті закони, варто розглянути різні проекти, що були внесені до Верховної Ради, та оцінити їхні позитивні й негативні сторони і відчуті дух роботи над ними.

18.1. ДВА ПІДХОДИ ДО НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Нечіткість норм Конституції України, що визначають засади місцевого самоврядування, зразу ж спричинила появу двох різних підходів до розробки нового закону про місцеве самоврядування.

29 жовтня 1996 року Верховна Рада України на пленарному засіданні розглянула два проекти Закону "Про місцеве самоврядування".

Перший проект "Про місцеве самоврядування в Україні", розроблений робочою групою комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування від 18 вересня 1996 року (далі: проект Комісії).

Другий проект з такою ж назвою, розроблений робочою групою, сформованою із представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Мінюсту, науковців різних навчальних закладів України на замовлення Асоціації міст України (АМУ) (далі: проект АМУ).

Ці два проекти сповідували не тільки два різні підходи до вирішення проблем законодавчого закріплення статусу органів самоврядування в державі, розмежування повноважень між органами самоврядування та

виконавчої влади тощо, але і були документами відмінних юридичних шкіл, хоча ззовні багато норм і статей цих законів збігалися за змістом.

Основні концептуальні відмінності цих двох проектів зведені в таблицю.

Таблиця 18.1

№	Проект комісії	Проект асоціації міст
1.	Закон має характер детального документа, який регулює всі матеріальні та процесуальні норми щодо органів місцевого самоврядування. Прийняття органами самоврядування власних статутів не передбачається. Питання самоврядування регулюються онституцією та законами.	Закон містить передусім матеріальні норми та деякі процесуальні, які є однаковими для всіх органів самоврядування. Питання детальної регламентації процесуальних норм переноситься на рівень місцевих статутів, які можуть прийматись органами самоврядування чи громадами окремих міст. Тобто питання самоврядування регулюються онституцією, законами та місцевими статутами.
2.	Законопроект передбачає здійснення самоврядування на всіх рівнях адмінтерподілу: "Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють їх спільні інтереси".	Місцеве самоврядування здійснюється на всій території України в селах, об'єднаннях сіл, селищах, містах.
3.	Ради населених пунктів та ради районів і областей формуються за однаковим принципом: "Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки".	Формування рад поселень та рад районів і областей різне. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають на 4 роки відповідно депутатів сільської, селищної, міської ради та сільського, селищного та міського голову. Територіальні громади сіл (об'єднань сіл), селищ та міст (міст районного значення) в районних радах представляють сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови за посадою.

№	Проект комісії	Проект асоціації міст
4.	<p>Передбачається обов'язкове виділення територіальної громади на рівні районів у містах і, як наслідок, районних у містах органів самоврядування."У містах з районним поділом територіальні громади діють і на рівні окремих районів або добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду цього міста".</p>	<p>У місті територіальною громадою є всі мешканці міста."Місцеве самоврядування може здійснюватись і на районному рівні в містах з районним поділом, якщо рішенням територіальної громади міста або міської ради чи статутом міста передбачено виділення територіальної громади міста".</p>
5.	<p>Повноваження органів місцевого самоврядування виписані дуже детально за галузевим принципом, (культура, планування, будівництво, соціальний захист тощо)</p>	<p>Визначається в загальному власна компетенція органів самоврядування та делеговані повноваження від держави.</p>
6.	<p>Бюджети місцевого самоврядування формуються за рахунок місцевих податків та відрахувань із загальнодержавних податків, нормативи яких для областей і міст, що є обласними центрами, встановлює Верховна Рада; до бюджетів районів і міст обласного значення - обласними радами; до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення - районними радами,</p>	<p>Бюджети місцевого самоврядування формуються за рахунок місцевих податків і зборів, частини загальнодержавних податків, визначеної відповідно до нормативів, затверджених парламентом України на довгостроковій основі.</p>
7.	<p>Формування бюджету має здійснюватися за діючою на сьогодні схемою. Розподілу бюджету на поточний бюджет та бюджет розвитку не передбачається.</p>	<p>Встановлюється порядок формування і використання поточного бюджету та бюджету інвестицій та розвитку місцевого самоврядування.</p>
8.	<p>Повноваження голови достроково припиняються Верховною Радою за поданням голови відповідної державної адміністрації за висновком суду.</p>	<p>Повноваження голови достроково припиняються Президентом України за висновком суду про порушення головою законів та Конституції України.</p>
9.	<p>Посадових осіб з самостійним статусом не передбачається.</p>	<p>Представницькі органи місцевого самоврядування можуть передбачити обрання посадових осіб місцевого самоврядування із самостійним статусом (наприклад, скарбник чи керівник муніципальної міліції).</p>

№	Проект комісії	Проект асоціації міст
10.	Форма врядування за цим проектом: слабкий мер (голова) - сильна рада. Ількісний і персональний склад виконкому визначається радою за пропозицією голови. До складу виконкому входить і секретар ради. Виконком є підконтрольним, підпорядкованим та підзвітним раді, що його утворила.	Форма врядування визначається територіальною громадою (її представницьким органом) і закріплюється рішенням ради або у статуті поселення.

Із цієї таблиці можна зрозуміти принципову різницю у цих законопроектах. Це не просто різниця проектів. Це різниця підходів. Перший проект є фактично спробою законсервувати ситуацію з місцевим самоврядуванням у такому вигляді, в якому вона перебувала наприкінці 1996 року, другий проект, навпаки, намагається перевести місцеве самоврядування України в русло, характерне для сучасних моделей самоврядування більшості європейських країн чи США. Інша справа — наскільки це може прижитися в Україні і наскільки готові до такого підходу всі без винятку органи місцевого самоврядування в Україні.

Найбільш важливі положення проекту Асоціації міст концептуального характеру

Перше: Пропонується запровадити нормативне регулювання місцевого самоврядування актами двох рівнів: законами, які мають бути прийняті українським парламентом, та місцевими статутами, що схвалюються або безпосередньо громадами, або їх виборними органами.

Друге: Вперше новий закон має визначити правові основи фінансових і бюджетних прав органів самоврядування на досить детальному рівні і з певними довготривалими гарантіями.

Третє: Законом встановлюється вимога визначення державою мінімального рівня забезпеченості послугами мешканців поселень і створення умов для його забезпечення.

Четверте: Статус і порядок обрання районних та обласних рад у цьому законі виписано саме як органів спільних інтересів громад населених пунктів, а не як органів самоврядування району чи області.

П'яте: Питання існування районних у містах рад та їх власних бюджетів належить до компетенції міських громад і може бути вирішено у міському статуті.

Звичайно, попри позитивні здобутки проект АМУ має і ряд недоліків, такі як недостатня процедурна регламентація засідань ради та її органів, прийняття і оприлюднення рішень тощо. Очевидно, автори, не включаючи

цих положень у проект закону, мали на меті віднести їх регулювання на рівень статутів, але статuti, за цим проектом, не є обов'язковим елементом для всіх органів самоврядування, тому хоча б у загальних рисах про це варто було б сказати в законі.

Існують два способи вирішення суперечностей між наданням громадам та їхнім органам більших можливостей у визначенні внутрішніх питань громади і забезпеченням їх гарантіями від можливих зловживань при прийнятті статутів. Перше — це розробити модельний статут поселення, в якому передбачити різні варіанти організації і діяльності місцевого самоврядування, і в базовому законі "Про місцеве самоврядування" зробити припис про обов'язковість реалізації в статуті поселення, який приймається громадою чи радою, положень модельного статуту. Друге — в самому законі детальніше визначити основні, мінімальні гарантії громади для реалізації своїх прав, навіть за відсутності статуту. Тим паче, що українське законодавство знає норми, наприклад, трудового права, де робота за контрактом допускається з застереженням, що він (контракт) не може погіршувати правовий захист працівника порівняно з чинним законодавством.

Цікавою новелою проекту АМУ є розділ "Економічні та фінансові основи місцевого самоврядування", особливо частина, що стосується бюджету громади. Адже питання формування та використання місцевого бюджету зараз стоїть як ніколи гостро. Держава передає все більше функцій, пов'язаних з великими фінансовими видатками, органам місцевого самоврядування, не компенсуючи цих видатків новими стабільними надходженнями. Інша проблема — це законодавча невизначеність розпорядженням бюджетних коштів, що веде до необґрунтованих фінансових витрат, а то й до зловживань з боку виконавчих керівників місцевого самоврядування. Тому позитивним моментом проекту тут є встановлення гарантій щодо самостійності місцевих бюджетів та виділення в місцевому бюджеті двох складових: поточного (адміністративного) бюджету та бюджету інвестицій і розвитку місцевого самоврядування (фондового бюджету).

Тут було б доцільно більш чітко закріпити вимогу, що бюджети місцевого самоврядування мають бути збалансованими, тобто видатки бюджету не можуть перевищувати надходження. З метою компенсації перевищення видатків над доходами у виняткових випадках рада може приймати рішення про одержання банківського кредиту, за умови, що його величина не перевищує третини від величини адміністративного бюджету. Кредити не можуть застосовуватися на покриття видатків адміністративної частини бюджету.

Крім цього, коли вже виділили дві складові бюджету, то цілком логічно було б визначити і кошти, з яких вони формуються. Адміністративний бюджет мав би складатися із всіх доходів громади від податків за нормами, встановленими законом, спеціальних витрат та загальних надходжень з боку держави (субвенції та субсидії). Фондовий бюджет міг би формуватися за рахунок продажу комунального майна, місцевих податків зборів та обов'язкових платежів, кредитів та субсидій на інвестиції.

Ведучи мову про право органів місцевого самоврядування брати чи давати кредити, а також випускати місцеві позики, лотереї та інші цінні папери, було б логічно чітко продумати і закріпити в законі механізми, які б не допустили можливого банкрутства громад через надто нераціональне користування таким правом, наприклад, голови поселення чи виконкому. Одним із таких механізмів могла б бути умова, що рішення про кредити чи випуск місцевих цінних паперів приймається саме представницьким органом за поданням голови та що саме представницький орган затверджує перелік комунального майна, яке може бути заставою під кредити, і що загальна величина заборгованостей громади не може перевищувати річного адміністративного бюджету і в разі необхідності погашається саме за його рахунок.

Також було б доцільно в законі впровадити норми щодо обов'язкових процедур, які мають бути виконані органами самоврядування при наданні кредитів чи гарантій під кредити іншим фізичним чи юридичним особам, а саме: гласність і змагальність. Тобто рішення щодо кредиту чи гарантії приймаються лише після публічного оголошення про намір кредитування чи надання гарантій і лише на конкурсній основі. Крім того, важливо визначитися стосовно права органів самоврядування займатися підприємницькою діяльністю. Напевне, тут варто все-таки передбачити деякі обмеження, як це роблять у різних країнах. А саме: органи самоврядування можуть створювати лише ті підприємства, діяльність яких пов'язана з наданням послуг населенню відповідно до повноважень органу самоврядування. Аналогічно й участь муніципального капіталу можлива лише в таких підприємствах. У протилежному випадку можливе повне підкорення інтересів громади інтересам місцевої влади, яка замість надання послуг займеться виключно бізнесом.

Оскільки врегулювання питань фінансового наповнення місцевих бюджетів є дуже важливим, але і дуже складним, варто спробувати в максимально спрощеному вигляді проаналізувати два можливі способи формування державного та місцевих бюджетів.

18.2. БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Принцип наповнення державного і місцевих бюджетів до 1996 року включно проілюстровано на **мал. 20.1** Оскільки місцеві податки і збори займають надто невеликий обсяг у структурі бюджетів, вони на схемах не показані.

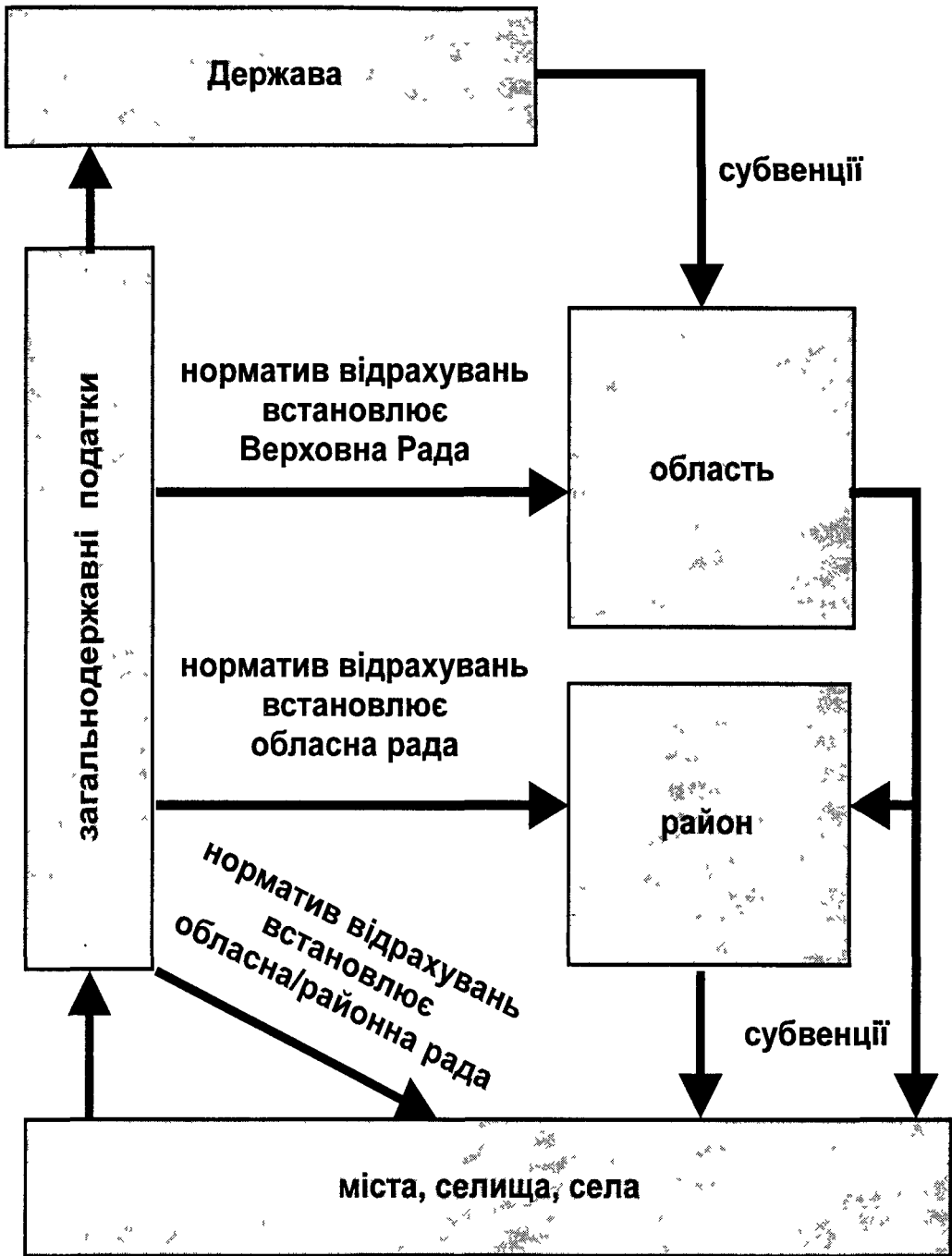
За великим рахунком, загальнодержавні податки є основним джерелом формування як державного, так і місцевих бюджетів. Причому нормативи відрахувань до обласного бюджету від цих податків встановлюються Верховною Радою України при затвердженні чергового державного бюджету. У свою чергу, вже обласна рада встановлює своїм рішенням нормативи відрахувань від тих же податків районам області і містам обласного підпорядкування (в межах нормативів, встановлених для області).

Районна рада також встановлює нормативи відрахувань, знову ж таки від тих же податків, але уже для сільрад та міст районного підпорядкування.

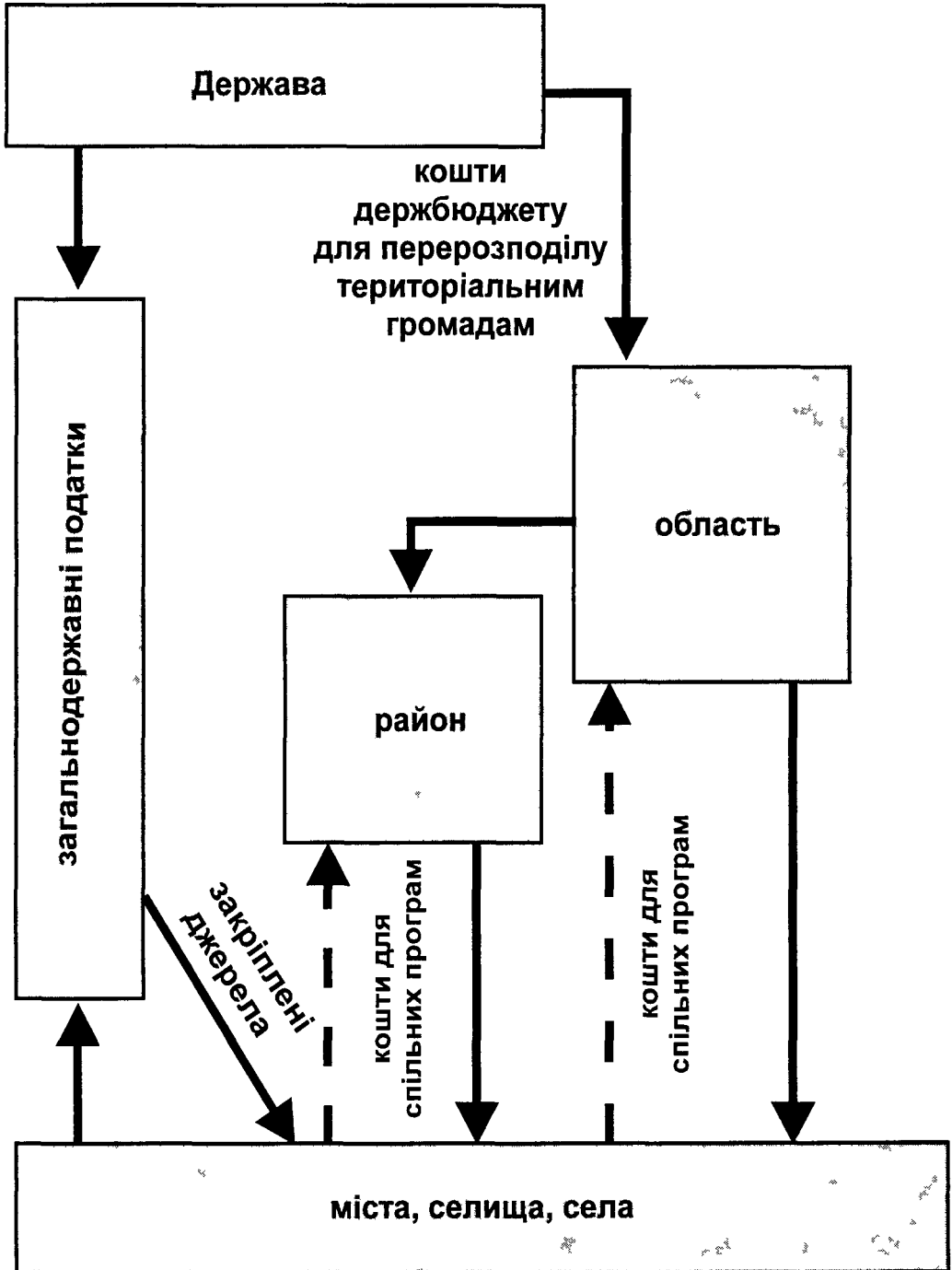
Нова Конституція України передбачила можливість докорінної зміни принципів формування бюджетів населених пунктів, а особливо районів і областей. Можлива схема переміщень бюджетних ресурсів між бюджетами викладена на **мал. 20.2**

Особливістю такого формування могло б бути те, що обласні бюджети тепер мають формуватись із двох джерел: перше — з коштів державного бюджету з цільовим призначенням *"для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів"*; друге — із коштів місцевих бюджетів населених пунктів *"для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм"*.

Виходячи з таких особливостей (частина 2 статті 143 Конституції), можна припустити, що тепер бюджети міст, селищ, сіл мають (чи можуть, якщо це визначить закон) формуватись із джерел, закріплених законом, тобто або від певних податків у цілому, або частин окремих загальнодержавних податків. Всі інші загальнодержавні податки мають збиратися на рівні держави і уже з держави, у вигляді цілком визначених сум коштів, повертатися на обласний рівень, для їх подальшого розподілу між районами та містами обласного підпорядкування. Тобто тепер ні Верховна Рада, ні обласна (районна) не повинні б встановлювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків відповідно на обласний, районний чи міський рівень. Ці кошти повинні мати конкретну величину, необхідну як для виконання органами самоврядування делегованих державою повноважень, так і для вирівнювання фінансових ресурсів між багатими та бідними громадами. Адже якщо держава гарантує безплатність і доступність охорони здоров'я і покладає це на органи самоврядування, то вона має забезпечити ці органи певною,



Мал. 20.1. Традиційна(спрощена) схема формування бюджетів в Україні 1990-1996 р.р



Мал. 20.2 Схема (спрощена) формування бюджетів в Україні за Конституцією 1996р.

визначеною потребами, сумою коштів на охорону здоров'я, а не міфічним нормативом від податку, якого сама держава не в змозі зібрати.

Проте для такого чіткого розмежування державних та місцевих бюджетів потрібне і досить чітке розмежування повноважень між власними, самоврядними функціями органів самоврядування та делегованими їм державою. І навряд чи тут можна обійтись загальними фразами, які застосовувалися в законодавстві 1990 року. Тоді ще не дуже розрізняли кошти держави і кошти самоврядування.

Як видно із такого аналізу проблем, що стояли перед українськими законодавцями на етапі підготовки законопроектів про місцеве самоврядування, вирішити їх за короткий термін і без залучення до роботи широкого кола науковців, політиків і практичних працівників місцевого самоврядування було неможливо. Тим паче, що розгляд цих проектів у першому читанні показав надмірну політизацію депутатського корпусу щодо концептуальних положень законопроекту.

Як уже було не раз в історії українського законотворення, обговорення проектів закону "Про місцеве самоврядування" 29 жовтня привело до чергового не зовсім логічного компромісу. За основу був прийнятий проект Комісії і створена узгоджувальна група для відпрацювання нового проекту закону з урахуванням норм альтернативного проекту для нового розгляду в першому читанні.

18.3. ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ" В РЕДАКЦІЇ УЗГОДЖУВАЛЬНОЇ КОМІСІЇ

Доручення узгоджувальній комісії передбачало узгодити проект АМУ з проектом комісії. Якби це було навпаки, тобто якби за основу взяли проект АМУ, то великої складності тут би не виникло. Адже в рамках концепції законопроекту АМУ можна реалізувати більшість дійсно достойних положень проекту комісії. Таке поєднання дало б дуже непоганий результат.

Коли ж завдання було поставлене навпаки, на вкрай "зарегульований" проект комісії спробувати наложити проект АМУ, то і комісія, а потім і всі депутати у сесійному залі зіткнулися з проблемою, як досягти такого поєднання.

Робота узгоджувальної групи показала, що з кожним додатковим днем такої роботи для більшості депутатів ставала чимдалі зрозумілішою суть проблеми місцевого самоврядування в Україні, і в остаточному проекті закону з'явилися нові норми, які у принципі можуть відкрити дорогу для позитивних змін. Але попри такі позитивні зміни, і остаточна редакція проекту закону залишилась досить суперечливою. Не вдаючись у наскрізний аналіз законопроекту після доопрацювання його

узгоджувальною комісією, спробуємо формалізувати його основні положення:

1. Проект закону є дуже детальним і регулює практично всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування, і хоча передбачає можливість прийняття статуту місцевої громади, проте не визначає сфер регулювання статутом. Тобто статут у цій ситуації не може бути реальнодіючим інструментом впровадження багатоманітності форм місцевого самоврядування.

2. Ради населених пунктів є самостійними у прийнятті рішень з питань, що належать до їх компетенції і не мають підпорядкування по вертикалі чи горизонталі. Вирішення суперечностей між ними покладається на суди.

3. Для міст з районним поділом передбачається досить складна правова модель: "за рішенням територіальної громади міста або міської ради, у міських районах можуть утворюватися районні ради". Водночас "рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах цих громад". Та "обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих комітетів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами..."

Тобто питання існування районних у містах рад проектом закону так і не вирішується.

4. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, проте формуються вони прямими виборами і, не маючи власних виконавчих органів, делегують велику кількість власних повноважень місцевим державним адміністраціям. Ця норма так і не зазнала суттєвих змін стосовно проекту комісії. Суперечність між Конституцією та проектом закону так і не була подолана.

5. Виконавчі комітети рад населених пунктів та районних у містах рад є підконтрольними, підпорядкованими і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади — підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

6. Голова села, селища, міста та голова районної у місті ради очолює відповідний виконавчий комітет. Утворюються виконкоми відповідними радами, вони ж затверджують і персональний склад виконкому за поданням голови. Питання про те, що являє собою виконком — колегіальний, одноособовий виконавчий орган чи дорадчий орган при голові — обійдено.

7. В законопроекті зроблена спроба виписати не повноваження місцевого самоврядування, а повноваження місцевих рад та їх виконавчих

органів у різних галузях. Причому у кожній із галузей повноваження розподіляються на власні самоврядні та делеговані. Проте такий розподіл виконано досить нечітко, декларативно, що навряд чи дасть змогу реалізувати принцип розведення коштів у місцевих бюджетах на здійснення самоврядних та делегованих повноважень, як передбачається проектом.

8. Законопроект передбачає існування місцевих, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних бюджетів. Що правда, складання та виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації.

Самостійність бюджетів місцевого самоврядування має гарантуватись закріпленими за ними на стабільній основі доходами, які визначаються на весь термін повноважень ради.

У доходній частині бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих їм повноважень виконавчої влади.

Сам бюджет місцевого самоврядування поділяється на поточний бюджет та бюджет розвитку. Окремо передбачаються і видатки поточного бюджету та бюджету розвитку, а також видатки на виконання власних та делегованих повноважень.

Як видно з наведеного вище, проект узгоджувальної комісії є певним компромісом між проектом Асоціації міст України та проектом Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування, проте багато питань, які є гальмом на шляху становлення місцевого самоврядування в Україні та які можуть провокувати конфлікти в структурі органів місцевого самоврядування, так і залишилися вирішеними.

Позитивні здобутки проекту, що з'явилися в розділі про місцеві бюджети, вступають у суперечність із статтями проекту, які розподіляють повноваження місцевого самоврядування на власні та делеговані державою. Оскільки такий розподіл є чисто декларативним, а не конкретним, то і фінанси розподілити буде вкрай важко.

Що стосується інших проблем самоврядування, то варто звернути увагу на досить сумнівні частини проекту, що стосуються повноважень районних та обласних рад (Глава 2). Так, проект закону визначає, що районні та обласні ради можуть делегувати (а значить, можуть і не делегувати, залишити за собою) відповідним державним адміністраціям кілька десятків різноманітних повноважень. Але ж із часів Риму відомо, що не можна делегувати комусь більше повноважень, ніж маєш сам. За Конституцією України (стаття 143, частина 2) повноваження районних і обласних рад досить обмежені. Навіть якщо допустити, що у них такі

повноваження є, то як вони їх мають виконувати, коли самі не мають виконавчого органу?

Наявність такої великої кількості повноважень у районних та обласних рад, яка залишилась і в проекті узгоджувальної комісії, разом із принципом їх формування прямими виборами, знову може призвести до спроб цих рад керувати радами населених пунктів та до конфліктів їхніх голів із відповідними головами місцевих державних адміністрацій.

Негативні наслідки можуть бути породжені впровадженням системи "слабкий мер — сильна рада", що впливає із проекту комісії. Адже за цим проектом голова ради села, селища, міста, який обирається всім населенням, має досить слабкі повноваження, особливо стосовно ролі голови у формуванні та керівництві виконкомом. Така модель, по своїй суті, є конфліктною. Посадова особа з такою легітимністю не може бути кишеньковою. Ми пам'ятаємо конфлікти між Л. Косаківським та Київрадою. Це був не тільки київський феномен. Але у разі впровадження в життя згаданого проекту такі конфлікти будуть можливі і в інших містах України.

19. НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І МОЖЛИВІ ЙОГО НАСЛІДКИ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Останній тиждень перед Великоднем 1997 року подарував Україні Закон, про який мова йшла протягом останніх півроку, над яким працювала представницька узгоджувальна комісія на чолі із заступником Голови Верховної Ради України В. Мусіякою. Під час роботи над цим законом у стінах парламенту, поза його межами проходили науково-практичні семінари і конференції з питань місцевого самоврядування, проводили свої заходи і приймали резолюції Асоціація міст України, Асоціація демократичного розвитку, вели обговорення проекту на своїх засіданнях міські і районні, обласні та районні у містах ради. На кожному із таких заходів було багато критики законопроекту, часом навіть деяких елементів шантажу щодо проекту чи навіть Верховної Ради, були у той же час і ряд схвальних відгуків, особливо від представників районних у містах рад.

Деякі особливості законопроектів про місцеве самоврядування, поданих від комісії Верховної Ради та від асоціації міст України, та перебіг подій навколо їх обговорення було викладено у нашому дослідженні у попередніх параграфах. Але оскільки закон уже схвалено, спробуємо зробити хоча б не дуже детальний аналіз його норм і спробуємо спроєктувати його наслідки на розвиток місцевого самоврядування в Україні на найближчу перспективу.

19.1. ЗАКОН "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ", 24 КВІТНЯ 1997 РОКУ.

Структура і зміст Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"
Новий Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ухвалений у третьому читанні Верховною Радою України 24 квітня 1997 року, є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні який розпочався після прийняття нової Конституції України 28,червня 1996 року. Варто відзначити, що цей закон за час свого розгляду у Верховній Раді суттєво змінився і відрізняється як від обох раніше поданих проектів, які аналізувались вище, так і від редакції, поданої на перше читання від узгоджувальної комісії. Звичайно, ряд положень та норм прийнятого закону є досить суперечливими і можуть виявити свою нежиттєздатність досить швидко. Проте результат роботи узгоджувальної комісії, що працювала над цим проектом, суттєво відрізняється у кращу сторону від роботи над законопроектами інших узгоджувальних комісій та груп, що займались опрацюванням інших законопроектів. Так, юридична техніка та формулювання статей і розділів цього закону виглядає достатньо кваліфіковано, а сам закон має вигляд логічно побудованого документа. Звичайно, політика компромісів та спроба ухвалити закон не тільки і не стільки для майбутніх органів самоврядування, що будуть сформовані після виборів 1998 року, а й для поточного моменту, наклала свій відбиток на концепцію та загальний зміст цього закону. Але беззаперечним позитивним фактом є прийняття цього закону, який у разі його підписання Президентом України стане новою малою конституцією місцевого самоврядування в Україні.

За структурою Закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей.

РОЗДІЛ І.

Загальні положення

Розділ І Закону є дуже важливим для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме тут даються визначення основних термінів, що використовуються у цьому Законі та які будуть використовуватись у іншому законодавстві України. Особливо варто відмітити спробу визначення таких важливих для усього подальшого законодавства термінів: "територіальна громада, місцевий бюджет, районний бюджет, обласний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний рівень соціальних потреб".

Стаття 2 Закону, що визначає поняття місцевого самоврядування тепер повністю відповідає формулі Європейської хартії місцевого самоврядування, Досить доброю знахідкою нового Закону є закріплення

положення про громадські слухання, це може стати дуже важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади і її відкритості своїм виборцям.

Хоча у цьому розділі питання існування районних у містах рад остаточно вирішити не вдалося, проте закріплений тут механізм щодо управління майном міста у цілому та районів у містах може бути тим виходом із ситуації, коли міська і районні у містах влади не зможуть знайти спільної мови.

Закріплення у Законі положення про право територіальних громад мати свої статути, хоча є дуже далеким від ідеї статутів, що закладалась у проекті асоціації міст, проте зможе бути стимулом для ініціювання самодіяльності міських громад, яка колись зможе привести до її більш повного врахування у майбутніх змінах цього Закону. А що такі зміни будуть необхідними досить швидко, сумнівів не виникає.

Розділ II.

Організаційно-правова основа місцевого самоврядування.

На жаль, концепція цього розділу залишилась такою ж, як була у проекті комісії, тобто надзвичайно детальне виписування норм і правил для всіх випадків життя і для всіх органів самоврядування. Але життя настільки багатогранне, що ніяка надзвичайна регламентація не може передбачити всі випадки і тоді надмірність регулюючих норм стає не перевагою, а великим недоліком.

Зовсім є недоцільним писати як виключна компетенція рад біля 50 пунктів, коли у половині з них вказано "відповідно до законодавства", де є гарантія, що завтра у якомусь новому законі не з'явиться норма про наділення додатковою компетенцією ради, то що без внесення змін до цього Закону вона не буде діяти?

Не вдаючись у детальний аналіз цього розділу, варто лише відмітити, що в остаточній редакції розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані суттєво уточнено, що дає надію на реалізацію у місцевих бюджетах нових положень щодо принципів їх формування.

Цікавою нормою Закону, яка має на меті законодавче врегулювати процеси, які уже почались у багатьох містах, є компетенція щодо "створення відповідно до законодавства міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування". Тобто можна чекати узаконення "муніципальної міліції".

Як уже не раз підкреслювалось у нашому дослідженні, невирішеність концептуальних питань на конституційному рівні так і не дозволила їх вирішити на рівні Закону. Особливо це стосується районного поділу міст і компетенції районних рад. Знову ж таки як у Конституції, як у проекті

закону від комісії, так і у прийнятому законі проблема самоврядування на районному у містах рівні ще більше заплуталась. Приведемо статтю Закону " Особливості повноважень районних у містах (у разі їх створення) рад та їх виконавчих органів" у повному викладі:

Питання організації управління районами у містах належать до компетенції міських рад.

Районні у містах ради та їх виконавчі органи відповідно до Конституції України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, здійснюють інші повноваження передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів."

Як бачимо, перших конфліктів між міськими та районними у містах радами чекати не довго.

Окрема третя глава розділу II присвячена повноваженням голови села, селища, міста. Не вдаючись у повтори щодо співвідношення повноважень голови і повноважень ради стосовно формування та керівництва виконавчими органами, варто відмітити цікаву новелу про звіти голови як перед радою, так і перед територіальною громадою.

Що ж до глави 4 "Повноваження районних і обласних рад", то тут, хоча у суттєво меншому обсязі, за радами залишено аж надто багато повноважень, які вони мають делегувати місцевим державним адміністраціям. На наш погляд, така формула з одного боку дозволяє встановити більш широкий контроль над адміністрацією з боку представницьких органів влади, проте з іншого може привести лише до постійного "смикання" адміністрації аж до можливого протистояння голови відповідної ради і адміністрації. Ще більше наштовхує на цю думку положення про утворення президій обласних/районних рад і можливість праці їх членів на постійній основі. Колись, ще у рамках СРСР, така практика уже була і нічого доброго із цього, як відомо, не вийшло.

Детально розписані процесуальні норми про порядок формування рад та їх органів, ведення засідань, тощо є серйозною засторогою проти паралізування їх діяльності як з боку їх керівників, так і з боку окремих депутатських фракцій.

Є певні застереження щодо чіткості юридичних норм стосовно секретаря ради та його членства у виконкомі за посадою. Адже для членів

виконкому (у тому числі і секретаря) вимоги щодо несумісності такі ж, як до голови, тому така нечіткість може привести до проблем поєднання в одній особі і депутата, і члена виконкому. Не зовсім доцільними є положення про підзвітність і підконтрольність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, можливо, варто, аби ця підзвітність, підконтрольність та й відповідальність перед радою ішла через виконком як власне виконавчий орган ради, який вона формує та затверджує його персональний склад.

Формула, обрана законодавцями, тут ще більше ослаблює персональну відповідальність всенародно обраного голови села, селища, міста.

Розділ III.

Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.

Цей розділ можна вважати найважливішим і, напевне, найкраще сформульованим у цьому Законі. Особливо заслуговують на увагу положення про гарантії стабільності фінансової бази місцевих бюджетів та ведення розрахунку бюджету через нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіальної громади виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Впровадження цієї норми у життя дасть змогу почати докорінне реформування усіх місцевих фінансів і, головне, зацікавити у збільшенні своєї власної бази фінансових надходжень як багаті, так і бідні громади.

Важливим елементом гарантій місцевих бюджетів від тиску з боку держави має стати і розподіл бюджетів по здійсненню власних та делегованих повноважень, а також впровадження ідеї формування поточного бюджету та бюджету розвитку. Звичайно, марно надіятись, що після прийняття цього Закону у місцевого самоврядування з'являться у достатніх розмірах необхідні фінансові ресурси, адже економічна ситуація надто складна. Але, що Закон відкриває дорогу місцевій ініціативі, то це є важливо і позитивно.

Правда, відмова від встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків на загальнодержавному, обласному та районному рівнях(див. вище) і перехід на конкретно визначені суми державних трансфертів потребуватиме нових розрахунків та встановлення нових механізмів об'єктивного визначення їх фактичних розмірів та порядку їх надходження до відповідних територіальних громад. Взагалі аналіз цього розділу можна вести досить детально, але це не є предметом нашого огляду у цьому параграфі.

Розділ IV

Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

На жаль, цей розділ навряд чи можна назвати вдалим. Особливо у частині, що стосується дострокового припинення повноважень голови чи ради в цілому. Якщо спробувати змоделювати причини, через які слід достроково припинити повноваження голови чи ради, то їх може бути практично лише дві (об'єктивні причини, як-от смерть, добровільна відставка, тощо не враховуємо). Перша: голова чи рада систематично порушують Конституцію і закони України, їх дії носять ворожий до держави чи державної влади характер. Друга: голова чи рада виявились просто не здатні керувати місцевим господарством, витрачають невмотивовано місцеві кошти і доводять місцеве господарство до краху, формально ніяке законодавство не порушуючи. Постає питання: чи доцільно розпочинати довгий процес усунення таких керівників від влади, спершу застосовують механізм закону про проведення місцевого референдуму щодо висловлення недовіри, а потім проводячи вибори нового голови чи нового складу ради, коли протягом всього цього часу до обрання нових органів старі (діючі), яким не довіряють, продовжують виконувати свої повноваження? Відстоюючи такі нібито наскрізь демократичні процедури, варто подумати і про тих людей, якими керують такі горе-керівники чи горе-депутати. На жаль, ситуація, яка тут змальована, не є придуманою. Такі ситуації є і в Україні, де самоврядування розвивається якихось 7 років, і у Німеччині чи США, де воно налічує сотні років розвитку. Так от, старі демократичні країни не відмовляються від оперативного державного втручання з метою захисту прав громадян від свого ж не зовсім правильного вибору, а наш Закон такого реального механізму не передбачає. Адже цілком можна було у законі передбачити випадки, коли замість нездатного голови чи ради призначається тимчасове державне управління, і під його керівництвом проводяться нові вибори. Це б не було порушенням демократії, а, навпаки, зміцнювало її. Саме тут дуже важко і вкрай необхідно віднайти ту золоту середину, яка забезпечує автономність місцевого самоврядування і не дозволяє державі бути стороннім спостерігачем, коли за певних обставин демократично сформоване самоврядування діє на шкоду людям.

Оскільки розділ V Перехідні положення стосується лише механізмів та термінів впровадження в життя усіх норм цього Закону, він не є предметом цього аналізу. Звернемо увагу лише на одну норму: "Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування здійснюється Верховною Радою України". Сама норма передбачає утворення чи існування у Верховній Раді спеціального

органу, який би опікувався проблемами місцевого самоврядування. Але місцеве самоврядування фактично здійснює на місцевому рівні виконавчу владу, тому було б цілком логічно, аби у структурі виконавчої влади був державний комітет чи якийсь інший орган, який би допомагав місцевому самоврядуванню розвиватись і вирішувати різні поточні проблеми, що виникають і виникатимуть ще довго у взаємовідносинах між державою і самоврядуванням.

Оскільки закон "Про місцеве самоврядування", прийнятий 24 квітня 1997 року, — документ, дуже важливий для подальшого становлення демократичної влади в Україні — є досить складним і містить ряд положень і норм, які не є беззаперечними, у незалежних експертів та аналітиків не було сумніву, що він навряд чи буде підписаний Президентом України без зауважень.

19.2. ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА ДО ЗАКОНУ "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ" І НАСЛІДКИ ЙОГО РОЗГЛЯДУ.

10 травня 1997 року Президент України повернув на повторний розгляд Верховної Ради закон "Про місцеве самоврядування".

Президент висловив до цього закону цілий ряд зауважень та пропозицій, у тому числі і концептуального характеру. Хоча, на перший погляд, зауважень Президента до закону було досить багато, але, на нашу думку, не на всі хиби закону Президентом звернуто увагу, і таких зауважень могло бути набагато більше (див. попередні параграфи).

Концептуально зауваження Президента до цього закону впливають із таких причин:

1) недостатньо чіткої позиції законодавців щодо природи місцевого самоврядування, яка закладена Конституцією України;

2) спроби залишити цим законом практично незмінними районну та обласну ланку рад;

3) спроби впровадити в Україні модель влади "сильна рада - слабкий мер", яка не може бути ефективною при обранні мера всім населенням (виборцями) населеного пункту безпосередньо;

4) розуміння Президентом природи виконавчої влади на рівні районів та областей не як державної влади, а виконавчої влади відповідних рад, а не навпаки, як це виходить із закону.

Виходячи із таких концептуально відмінних підходів до закону з боку законодавців та Президента і можна пояснити основну частину його зауважень. Оскільки інші зауваження не носять концептуального характеру, а є редакційними, то у цьому аналізі вони опускаються.

Щодо зауважень першої групи, то Президент звернув увагу законодавців на те, що у законі варто розрізнити власне права на самоврядування саме територіальної громади, яка може передавати

частину своїх повноважень законно обраним органам самоврядування, і уже саме ці органи самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед громадою і законом, а не "самоврядування", як про це вказав законодавець. Виходячи із такого підходу Президент запропонував внести до закону зміни, які б чітко встановили ієрархію: право самоврядування належить громаді; відповідальність за вирішення всіх питань місцевого життя покладається уже на органи місцевого самоврядування; представницькими органами самоврядування є ради, які формують власні виконавчі органи.

Врахування таких концептуальних зауважень Президента дало б змогу більш чітко означити систему самоврядування і надати можливість територіальним громадам формувати не тільки "виконкоми", але й інші виконавчі органи, назва і структура яких могла б бути зафіксована у місцевому статуті.

Щодо зауважень другої групи, що стосуються повноважень та порядку формування районних та обласних рад, то тут слід розуміти, що за новою Конституцією районні та обласні ради мають зовсім іншу природу, ніж ті, що існують досі (травень 1997 року), і повноваження їх зовсім інші.

До прийняття нової Конституції України обласні та районні ради мали такий же статус і були такими ж органами місцевого самоврядування, як і сільські, селищні та міські ради. Відповідно і принципи формування цих рад і природа їх повноважень були однаковими - ради всіх рівнів формувались прямими виборами депутатів по одномандатних округах за мажоритарною виборчою системою.

Конституція України принципово змінила ці положення. Лише ради сіл, селищ і міст залишились повнокровними органами місцевого самоврядування, оскільки саме територіальні громади населених пунктів є суб'єктами самоврядування. А районні та обласні ради мали б стати лише координуючими органами, що представляють спільні інтереси громад населених пунктів, саме такою була логіка розробників Конституції (див. вище). Відповідно до такого розуміння природи районних і обласних рад Президент запропонував переглянути ряд принципових положень, що стосуються порядку їх формування та діяльності. Президент пропонує формувати ради цих рівнів не прямими виборами, а опосередковано, за участю рад населених пунктів. Хоча Конституція напряду не визначає порядку обрання районних та обласних рад, але зауваження Президента було у руслі ідеології Конституції і могло б заслуговувати на увагу. Правда, забезпечити представництво територіальних громад на районному та обласному рівні можна і прямими виборами (тобто так, як пропонують депутати), проте за спеціальними процедурами і системами.

Виходячи із природи районних та обласних рад як координуючих органів представництва інтересів територіальних громад, Президент цілком логічно вважає, що повноваження таких рад не можуть бути такими великими, як це передбачено у законі, а їх відносини із радами населених пунктів мають будуватись на договірній, а не адміністративній основі. За таких умов і за відсутності у рай., обл. рад власних виконавчих органів дуже нелогічним і шкідливим виглядає утворення на цих рівнях "президій" рад із постійно діючих депутатів. Таке утворення буде підміняти собою власне раду і, крім постійної конфронтації з відповідною адміністрацією, не принесе нічого корисного. Тим паче, що в Україні за комуністичних часів досить короткий період президії рад існували, але своє існування не виправдали і були ліквідовані ще у 1990 році.

Щодо зауважень Президента стосовно співвідношення повноважень ради та голови села, селища, міста (*третья група зауважень*) то вони також є доречними, оскільки спрямовані на зменшення потенційної загрози виникнення суперечностей між радою та головою, між головою та секретарем, між головою та виконкомом. Адже у законі закладена модель влади, коли всенародно обраний голова міста, села, селища має досить слабкі повноваження у порівнянні з повноваженнями ради. Причому рада правомочна брати до свого відання будь-які питання, що є у компетенції територіальної громади. Тобто у певних випадках рада може виконувати повноваження виконкому, ато й голови міста. Президент, відповідно до підходу і зауважень, виділених нами умовно у першу групу, запропонував чітко зафіксувати виключні повноваження ради, голови та виконкому. До речі, такий підхід був закладений у старому законі про місцеве самоврядування. У пропозиціях Президента також містилися положення, що посилюють реальну здатність голови села, селища, міста формувати виконавчі органи та здійснювати політику у населеному пункті і не дуже зважати на раду. Можливо, що таке надмірне обмеження відповідальності голови перед радою є не найкращим способом позбавитись вад системи "сильна рада - слабкий мер", але і залишити схему співвідношень повноважень ради та голови за ухваленим законом також не було б вірно. Цілком логічною тут виглядала пропозиція про деяке обмеження повноважень секретаря ради, який за законом є досить сильною фігурою і потенційним конкурентом голови.

У разі прийняття таких пропозицій Президента система влади у населених пунктах більше б нагадувала схему "сильний мер - слабка рада".

Не можна не погодитись з Президентом, що законодавець при формуванні норм стосовно районних та обласних рад виходив із старого уявлення про них як про органи державної влади (*четверта група зауважень*). Конституція України визначила їх саме як органи

самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, і встановила досить обмежену їх компетенцію. Тому передбачений законом довгий перелік повноважень, які ради можуть делегувати місцевим адміністраціям, є досить сумнівним. Не можуть ради делегувати більше повноважень, ніж мають самі, а отже, і їх вплив на адміністрації має бути суттєво нижчим, і підпорядкованість адміністрацій радам має бути досить обмеженою. Саме тому Президент і запропонував привести положення закону, що стосуються повноважень рай. облрад, у відповідність до Конституції, а також виключити положення про вплив рад на призначення голів адміністрацій Президентом України. Такі пропозиції Президента тут повністю перегукувались з його зауваженнями до закону "Про місцеві державні адміністрації".

Адже у зауваженнях до цього закону Президент рішуче виступив проти обмеження його конституційного права на призначення голів адміністрацій, у тому числі і їх заступників. Також Президент висловив бажання, аби відповідно до Прехідних положень Конституції місцеві державні адміністрації існували і у районах Києва та Севастополя, а також у районах Криму.

Як видно із такого короткого огляду, пропозиції Президента були направлені на приведення законів "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації" у відповідність до норм Конституції, як їх розуміє Президент, а також пом'якшення можливих конфліктів у системі місцевого самоврядування через перерозподіл повноважень між радою та головою на користь останнього, а також обмеження повноважень рад районного та обласного рівня та їх впливу на діяльність відповідних державних адміністрацій.

Як уже підкреслювалось вище, пропозиції Президента щодо внесення змін до прийнятих парламентом законів виходили із дещо іншого розуміння конституційних норм, ніж їх розуміють законодавці. Тому розраховувати на повне прийняття парламентом усіх пропозицій Президента не доводилось.

Так воно і сталося, парламент не підтримав пропозиції про непрямий спосіб формування районних та обласних рад, про обмеження їх впливу на кадрові призначення у системі місцевих державних адміністрацій, а також про їх підзвітність та підконтрольність відповідним радам,

Хоча Верховна Рада не набрала 300 голосів для подолання президентського вето по іншим основним зауваженням Президента він все-таки закон підписав.

20. ЗАКОН Є ЩО ПОПЕРЕДУ?

Після довготривалого законодавчого процесу Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" набуває чинності. У попередніх параграфах аналізувались основні норми законопроекту на різних етапах його обговорення, тому тут спробуємо підбити деякі підсумки:

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні

Як і в більшості демократичних країн Європи та відповідно до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування, Конституція України зафіксувала наявність в Україні інституту місцевого самоврядування та означила деякі основні підходи до його повноважень та порядку формування органів самоврядування.

Розділ XI, статті 140-144 Конституції стосуються визначення місцевого самоврядування (стаття 140), базових принципів формування органів самоврядування (стаття 142), матеріальної та фінансової основи його діяльності (стаття 142), загальні принципів повноважень органів самоврядування територіальних громад та обласних і районних рад (стаття 143). Стаття 144 встановлює норму, згідно з якою "рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду." У цьому ж розділі визначається, що "інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом" (стаття 146).

Розуміючи недоліки і певні суперечності деяких норм Конституції, що стосуються місцевого самоврядування, про які уже говорилось вище, можна констатувати, що на сьогодні місцеве самоврядування в Україні має стабільний конституційний статус.

Законодавство про місцеве самоврядування, погляд у майбутнє

14 червня 1997 року в Україні набув чинності новий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні". Зразу ж на другий день після цього норми Закону було застосовано у місті Києві, де знову склалась цікава правова ситуація двовладдя: з одного боку - законно обраний голова міської ради, який за законом став головою міста і набрав легального статусу "головної посадової особи територіальної громади", з іншого боку - голова Київської міської державної адміністрації, легальний статус якого є невизначеним. Адже закон про місцеві державні адміністрації не набув чинності разом із законом про місцеве самоврядування, а Конституція (статті 118 та 140) говорить, що особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Перше суперечливе застосування прийнятого і введеного в дію закону про місцеве самоврядування показало, що ухвалення цього закону не вирішило і не могло вирішити всіх проблем, що стоять сьогодні перед українським самоврядуванням, але можна сподіватись, що це стане доброю основою для майбутнього законодавства.

Майбутнє законодавство має вирішити питання визначення, порядку формування та виконання районних та обласних бюджетів, а головне — закріпити і розкрити принцип, закладений базовим законом:

"Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами" (ст.61, ч.4).

Надзвичайно складним у розв'язанні, але надзвичайно важливим для майбутнього розвитку самоврядування є питання вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад за допомогою державних механізмів. Згідно з законом, "мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом", (ст.62. ч.2.) Ця норма має трансформуватись у добре вивірену формулу для здійснення таких розрахунків. І тут важко надіятися, що по-новому місцеві бюджети почнуть формуватись уже із 1998 року. Як бачимо, лише у питаннях фінансового забезпечення вимагатиметься прийняття цілого ряду нових законодавчих актів.

Крім цього, новий закон потребуватиме прийняття цілого ряду інших законів чи внесення змін до нині чинних. Це можуть бути закони про органи громадського самоврядування, про місцеві референдуми та місцеві ініціативи, про статус депутатів місцевих рад, про вибори представницьких органів місцевого самоврядування, тощо.

Яким буде це новітнє законодавство, покаже час. Хочеться вірити, що у новому законодавстві буде усунено недоліки базового закону, і місцеве самоврядування одержить новий імпульс для свого розвитку.

Попереду тривала і важка праця не тільки над його впровадженням, що передусім покладатиметься на самі органи місцевого самоврядування, але і над наповненням конкретним змістом цілого ряду новел, які є у цьому Законі. Тобто за Верховною Радою залишається ще дуже великий обсяг роботи щодо прийняття цілого ряду законів, що впливають із базового, і особливі складності тут чекають у сфері бюджетного регулювання та законодавчого визначення принципів та порядку вирівнювання фінансових ресурсів бідних та багатих громад.

ПІДСУМКОВІ ПОЛОЖЕННЯ

Місцеве самоврядування як важливий інститут публічної влади є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави. Як і демократія взагалі, місцеве самоврядування зокрема пройшло довгий і складний шлях свого розвитку. У цьому посібнику зроблена спроба показати тенденції розвитку місцевого самоврядування у різних країнах світу та в Україні, аби читачі змогли самі порівняти ці тенденції й оцінити як відмінності, так і спільні проблеми.

Україна за останні сім років зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. Протягом цього часу в Україні відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, причому неодноразово, а й зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави. На жаль, за цей період хотілося і можна було зробити більше, аби самоврядування посіло гідне місце у системі публічної влади в Україні, але злу роль у цьому зіграв психологічний аспект: неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність від державного втручання і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування.

Для подолання такого психологічного бар'єру потрібні не тільки і не стільки нове законодавство, скільки просвітницька робота та поетапне надання дедалі більшої самостійності органам місцевого самоврядування і зменшення відстані між місцевою владою та місцевим населенням.

Як показано на конкретних прикладах та матеріалах цього посібника, як засвідчує обговорення у парламенті проектів законів "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації", на законодавчому рівні ще немає одностайної думки щодо того, як саме реалізувати положення Конституції в новому законодавстві про місцеве самоврядування. Немає одностайності і в стінах виконавчої влади, та й серед депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Про це говорить і той факт, що виконавча влада не внесла свого проекту закону про місцеве самоврядування на розгляд Верховної Ради, а позиції рад різних рівнів адміністративно-територіального устрою щодо системи самоврядування часто виглядають діаметрально протилежними. Можливо, це цілком нормальне явище.

Але за таких обставин уже всім зрозуміло, що чергова реформа місцевої влади в Україні, пов'язана із впровадженням у життя нового законодавства, навряд чи буде простою і навряд чи буде останньою. Проте незаперечним є факт, що місцеве самоврядування в Україні уже

не придумана демократами химера, а реалії сьогодення. Спроба впровадити самоврядування в Україні зверху в 1990 році, незважаючи на складнощі, дала свій результат, хоча й не такий вагомий, як хотілося б. Сьогодні такий процес пішов і знизу.

Підтвердженням даного висновку є активна участь асоціацій місцевого самоврядування в підготовці законопроектів для цього сектора та поява в Україні місцевих громадських ініціатив з питань створення нових форм локального самоврядування. Це і є запорукою успіху на шляху становлення місцевого самоврядування в Україні.

ДОДАТОК 1. СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Для більш докладного ознайомлення з місцевим самоврядуванням у Швеції див.: *Alan Norton*, 1994, *International Handbook of Local and Regional Governments*:

A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company), chap. 5 pp. 289-320; and *Robert J. Bennet*, 1993, "European Local Government System," in *Robert J. Bennet*, ed., *Local government in the New Europe* (New York, USA: Belhaven Press), pp. 28-47. "Swedish local goverment. Traditions and Reforms." Gummessons TryckeriAB, Falkoping 1993.

2. Для більш повного ознайомлення з місцевим самоврядуванням у Німеччині див.: *Alan Norton*, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government*:

A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company), chap.4, pp. 237-288; *Robert J. Bennet*, 1993, "European Local Government Systems", in *Robert J. Bennet*, ed., *Local Government in the New Europe* (New York, USA: Belhaven Press), pp. 28-47; and *Samuel Humes IV*, 1991, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (New York, USA: Harvester Wheatsheaf), chap.3, pp. 56-80. *Leitfaden durch die Kommunalpolitik. 1991 im Verlag J.H. W. Dietz Nachf. GmbH? Bonn. Germany.*

3. Для більш повного ознайомлення з місцевим самоврядуванням в Іспанії див.: *Donaghy, Peter J. And Michael T. Newton*, 1989, *Spain: A Guide to Political and Economic Institutions* (New York: Cambridge University Press) chap.8 pp. 119-135; *Agranoff, Robert*, 1996, "Constitutionalism in Spain: Transition and Consolidation of a State of Autonomies", in *Managing Constitutional Change*, Bertus deVilliers and Jabu Sindane, eds. (Pretoria, South Africa: HSRC Publishers), chap. 8, pp. 241-285; and *Agranoff, Robert*, 1993, "Intergovernmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain", *Regional Politics and Policy* 2:1-28. *Robert Agranoff*. 1996. "Federal Evolution in Spain," *International Political Science Review*. 17:385-401.

Robert Agranoff. 1993. "Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomias." *Politica y Sociedad*. 7:87-105.

Ernesto Carillo. 1991. *Gestion de recursos hmmanos, presupuestacion y hacienda local enJEgpana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Peter Donaghy and Michael Newton. 1989. *Spain: A Guide to Political and Economic Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Donald Share. 1986. *The Making of Spanish Democracy*, New York; Prager.

Joaquim Sole-Vilanova. 1989. "Spain: Developments in Regional and Local Governments," in *Territory and Administration in Europe*, ed. Robert Benett. London: Pinter.

C.A. Valdivar and M. Castells. 1992. *Espana, fin de siglo*. Madrid: Alianza.

4. Для більш повного ознайомлення з місцевим самоврядуванням у Британії див.:

Alan Norton, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company), chap.7, pp. 350-351; Robert J. Bennet, ed., *Local Government in the New Europe* (New York, USA: Belhaven Press), pp. 28-47; and Samuel Humes IV, 1991, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (New York, USA: Harvester Wheatsheaf), chap. 5, pp. 104-120.

5. Для більш повного ознайомлення з місцевим самоврядуванням у Франції див.:

5.1. Конституція Франції. Конституції буржуазних стран. Москва, 1979.

5.2. *Code Administrate*. Адміністративний кодекс Франції (Закони про місцеве самоврядування). Переклад ПСП, 1995 рік.

5.3. *Жан Шарль Андре*. Огляд місцевого самоврядування у Франції Переклад ПСП, 1994 рік.

5.4. *Жене́вье Гримо*. Организация административной власти во Франции. Москва, 1994.

6. Додаткову інформацію про місцеве самоврядування у Польщі можна знайти у: Cielecka, Anna and John Gibson, 1995, "Local Government in Poland", in *Local Government in Eastern Europe*, Andrew Coulson, eds. (Lodon: Edward Elgar Publishing Company), pp, 23-40; and *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Harald Baldersheim, Michal Illner, audun Offerdal, Lawrence Rose, and Pawel Swianiewicz, eds. (Boulder, CO: Westview Press).

7. Додаткову інформацію про місцеве самоврядування можна знайти у: Davey, Kenneth, 1995, "Local Government in Hungary", in *Local Government in Eastern Europe*, Andrew Coulson, eds. (London: Edward Elgar Publishing Company), pp, 57-75, and *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Harald Baldersheim, Michal Illner, audun Offerdal, Lawrence Rose, and Pawel Swianiewicz, eds. (Boulder, CO: Westview Press).

8. Для більш повного ознайомлення з місцевим самоврядуванням у Сполучених Штатах див.: Alan Norton, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company), chap. 8, pp. 392-430; and Samuel Humes IV, 1991, *Local Governance and National Power: a Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (New York, USA: Harvester Wheatsheaf), chap.5, pp. 121-131.

9. ГкачукА. Від королівства — до федеральної держави Місцеве самоврядування. №1. 1996.

10. ГкачукА. Децентралізація що зміцнює державу Місцеве самоврядування. №2. 1997.

11. Саєнко Ю., ГкачукА., Привалов Ю.. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. Київ, 1997.

12. Становлення владних інститутів України. Київ. 1997.

ДОДАТОК 2.
ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮВАЛИ ПИТАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗА ОСТАННІЙ
ПЕРІОД (1968-1997 РОКИ)

1. 2 липня 1968 року. Закон Української РСР "Про сільську Раду народних депутатів Української РСР".
2. 2 липня 1968 року. Закон Української РСР "Про селищну Раду народних депутатів Української РСР".
3. 15 липня 1971 року. Закон Української РСР "Про районну Раду народних депутатів Української РСР".
4. 15 липня 1971 року. Закон Української РСР "Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР".
5. 27 травня 1979 року. Закон Української РСР "Про вибори до місцевих Рад народних депутатів".
6. 31 жовтня 1980 року. Закон Української РСР "Про обласну Раду народних депутатів Української РСР".
7. 27 жовтня 1989 року. Закон Української РСР "Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР".
8. 5 березня 1990 року. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР "Про примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР".
9. 5 грудня 1990 року. Закон Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР".
10. 7 грудня 1990 року. Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування".
11. 5 березня 1992 року. Закон України "Про представника Президента України".
12. 26 березня 1992 року. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування".
13. 29 квітня 1992 року. Закон України "Про статус автономної Республіки Крим".
14. 17 грудня 1992 року. Закон України "Про представництво Президента України в Республіці Крим".
15. 3 лютого 1994 року. Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування".

16.24 лютого 1994 року. Закон України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад".

17. 17 червня 1994 року. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад".

18. 28 червня 1994 року. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування".

19.6 серпня 1994 року. Указ Президента України "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях".

20. 17 березня 1995 року. Закон України "Про Автономну Республіку Крим".

21.28 травня 1995 року. Закон України "Про бюджетну систему України" (нова редакція).

22.8 червня 1995 року. Конституційний договір "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні".

23. 21 серпня 1995 року. Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію".

24. 30 грудня 1995 року. Указ Президента України "Про делегування повноважень

державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад".

25. 24 квітня 1997 року. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Зміст

ВСТУП 3

**РОЗДІЛ I.
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ
СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

ГЛАВА 1. ОСНОВНІ ТИПИ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 8

1. ЗАХІДНА ЄВРОПА 9

1.1. ШВЕЦІЯ 10

1.2. НІМЕЧЧИНА 11

1.3. ІСПАНІЯ 13

1.4. ФРАНЦІЯ 14

1.5. ВЕЛИКА БРИТАНІЯ 16

2. СХІДНА ЄВРОПА 17

2.1. ПОЛЬЩА 18

2.2. УГОРЩИНА 19

3. СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ 21

ГЛАВА 2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 22

4. ІСТОРІЯ ПИТАННЯ 22

5. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ 23

**РОЗДІЛ II.
ШІСТЬ НАЙВАЖЛИВІШИХ ПРОБЛЕМ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

6. СИСТЕМИ МІЖУРЯДОВИХ ВІДНОСИН 27

7. СТРУКТУРА ТА ПОЛІТИКА 28

8. ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 32

8.1. ОПОДАТКУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ 33

8.2. НАЙПОШИРЕНІШІ ТИПИ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ 37

9. ФУНКЦІЇ З НАДАННЯ ПОСЛУГ 39

9.1. СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ РАД 41

10. МЕХАНІЗМИ РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ МІЖ ВЛАДНИМИ РІВНЯМИ 45

11. РЕГУЛЯТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЩОДО МІСЦЕВОЇ ВЛАСНОСТІ 46

**РОЗДІЛ III.
РІЗНІ КРАЇНИ - РІЗНІ СИСТЕМИ.
СПІЛЬНА - ДЕМОКРАТІЯ**

12. СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ 50

12.1 ІСТОРІЯ МІСЬКОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ 51

12.2 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ НОРМИ 53

12.3. БАЗОВА СТРУКТУРА 54

12.4 ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ	55
12.5. ВІДНОСИНИ МІЖ РІЗНИМИ РІВНЯМИ ВЛАДИ	57
12.6 МІСЦЕВІ-ПОСЛУГИ.....	59
12.7 ФІНАНСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	59
13. ФРАНЦІЯ.....	60
13.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ	60
13.2. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	61
13.3. КОМУНИ ЯК ОСНОВНА ЛАНКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	64
13.4. МІСЬКІ РАЙОНИ.....	68
13.5. ДЕПАРТАМЕНТ.....	68
13.6. ПРЕДСТАВНИЦТВО ДЕРЖАВИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	70
13.7. ОКРУГ	71
13.8. КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ НА ОКРУЖНОМУ РІВНІ	73
13.9. ОСОБЛИВИЙ СТАТУС ДЕЯКИХ МІСТ.....	74
13.10 ОБ'ЄДНАННЯ КОМУН ТА ЇХ АСОЦІАЦІЇ.....	73
14. ШВЕЦІЯ.....	77
14.1. ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД.....	77
14.2. СТРУКТУРА ВЛАДИ У ШВЕЦІЇ	83
14.3. ТИПИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	95
14.4. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	85
14.5. ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	86
14.6. ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ТА ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ	87
14.7. НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ	88
14.8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	90
14.9. ВЛАСНІ ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ	92
14.10. ДЕРЖАВНІ СУБСИДІЇ	92
14.11. СИСТЕМА ВИРІВНЮВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ	94
15. ІСПАНІЯ.....	96
15.1 МІСЦЕВА ВЛАДА ПЕРЕД ПЕРЕХІДНИМ ПЕРІОДОМ	98
15.2 ЗАСНУВАННЯ ДЕРЖАВИ АВТОНОМІЙ	101
15.3. СПІЛЬНО ЗДІЙСНЮВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ І МІЖУРЯДОВІ СТОСУНКИ	105
16. ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА НІМЕЧЧИНА	112
16.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	112
16.2. ПОВНОВАЖЕННЯ ОБЦІН	113
16.3. ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	114
16.4. ПОВНОВАЖЕННЯ І РОБОТА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ	120
16.5. МІСЦЕВІ СТАТУТИ	121
16.6. ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН САМОВРЯДУВАННЯ	122

16.7 КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД	123
16.8. ФІНАНСИ І БЮДЖЕТ.....	124
16.9. ВИРІВНЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ	127

**РОЗДІЛ ІV.
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.
ДОВГА ДОРОГА ДО ДЕМОКРАТІЇ**

17. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА.....	128
17.1 ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ 1968 - 1995 РОКИ	133
17.2 СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНІ У 1990 - 1996 РОКАХ	133
17.3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ	141
18. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ	151
18.1. ДВА ПІДХОДИ ДО НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	152
18.2. БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	158
18.3. ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ" В РЕДАКЦІЇ УЗГОДЖУВАЛЬНОЇ КОМІСІЇ.....	161
19. НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І МОЖЛИВІ ЙОГО НАСЛІДКИ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ	164
19.1. ЗАКОН "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ", 24 КВІТНЯ 1997 РОКУ.....	165
19.2. ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА ДО ЗАКОНУ "ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ" І НАСЛІДКИ ЙОГО РОЗГЛЯДУ.	170
20. ЗАКОН Є ЩО ПОПЕРЕДУ?.....	174

ДОДАТОК 1.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	178
--------------------------------------	-----

ДОДАТОК 2.

ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮВАЛИ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗА ОСТАННІЙ ПЕРІОД (1968-1997 РОКИ).....	180
---	-----

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОГРАМУ СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ УКРАЇНИ

ЩО ТАКЕ «ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ УКРАЇНИ»?

Програма сприяння парламентові України працює в таких напрямках:

1. Стосунки парламенту й окремих депутатів з виборцями та громадськими організаціями.
2. Стосунки законодавчої гілки влади з виконавчою гілкою та місцевим самоврядуванням.
3. Структура та діяльність парламентських комітетів.
4. Бюджетно-фінансові повноваження парламенту.
5. Унормування законопроектної діяльності.

Досвід європейських урядів підтверджує, що реформи у цих галузях є вирішальними для утвердження демократичних засад у роботі законодавчих органів.

ЯК ОРГАНІЗОВАНО ПРОЕКТ?

На кожному з окреслених вище напрямків працює команда, до складу якої увійшли зацікавлені депутати Верховної Ради, фахівці (штатні працівники ПСП) у Києві та іноземні експерти. Вони мають у своєму розпорядженні інформацію про законодавство інших країн в цілому та про окремі комплекси правового регулювання, за допомогою якої шукають шляхів до вирішення деяких проблем законодавчого регулювання в Україні. Радниками зі Сполучених Штатів та Європи є фахівці-теоретики та практики в галузі законодавства і права. Усе це сприяє зближенню та активнішому обмінові сучасним досвідом між парламентаріями різних країн.

У межах ПСП працюють кваліфіковані перекладачі, які роблять переклади матеріалів, необхідних для депутатів українського парламенту.

ДЛЯ КОГО ПРАЦЮЄ «ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ УКРАЇНИ»?

Кожен депутат Верховної Ради може звернутися до нас за інформацією з питань, пов'язаних з роботою усіх п'яти напрямків діяльності ПСП. Крім того, усі депутати одержують свіжі матеріали з тем, над якими працюють робочі групи, а також мають змогу брати участь у семінарах та консультаційних зустрічах з іноземними фахівцями, які зорганізовує Програма сприяння парламентові України. Останнім часом Київ відвідали Лоуренс Шродер, Наомі Кейден, Джеймс Турбер, Ерік Амна, які є фахівцями у галузі бюджетного процесу, Роберт Макконел, Роберт

Агранофф, Жан-Шарль Андре, Вольганг Дексхаймер — спеціалісти з питань стосунків між гілками влади. Вони зустрічалися з народними депутатами, штатними працівниками Секретаріату Верховної Ради.

ХТО ЗАПОЧАТКУВАВ ПСП?

Організаційно:

- ВІДДІЛЕННЯ СУСПІЛЬНИХ І ЕКОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ УНІВЕРСИТЕТУ ШТАТУ ІНДІЯНА
- ФОНД УКРАЇНА - США

Фінансування здійснює

- АГЕНТСТВО МІЖНАРОДНОГО РОЗВИТКУ США

Організатори проекту розробили його внаслідок розширення діяльності трьох парламентських обмінів зі Сполученими Штатами, що в них у 1990-1993 роках брали участь народні депутати України. Мета проекту — задоволення поточних потреб депутатів в інформації й технічній допомозі.

Відділення суспільних і екологічних досліджень Університету штату Індіана добре знає своєю співпрацею з урядовими керівниками Сполучених Штатів, Європи, Африки й Центральної Америки і допомогою їм у реформуванні урядових установ та підвищенні ефективності урядової діяльності. Директор проекту д-р Чарлз Вайз працював Спеціальним радником з питань політичного аналізу Управління законодавчих справ Департаменту (Міністерства) юстиції США, і має досвід здійснення досліджень у галузі законодавчих процесів.

Фонд Україна-США з 1990 року активно надає об'єктивну технічну допомогу українським політичним діячам. У 1991 році задля забезпечення критично важливими матеріалами й допомогою, що відповідають конкретним потребам українських політичних діячів, Фондом було засновано Інститут демократії імені Пилипа Орлика.

Агентство міжнародного розвитку США керує допомогою США іноземним державам і надає економічну та гуманітарну допомогу понад 80 країнам усього світу

ЯК СКОНТАКТУВАТИСЯ З ПРОГРАМОЮ СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ?

Адміністрація Програми:

Київ 252015, вул. Московська, 40-А,
тел. 290-7756, 290-1475, факс 290-1475

Виконавчі директори:

Київ 252196, б-р Лесі Українки, 1, кімн. 602, тел. 296-1334, 296-8651

Посібник

Анатолій ТКАЧУК, Роберт АГРАНОФФ, Тревор БРАУН

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:
СВІТОВИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД**

Технічний редактор *І.Кочнев*

Коректори *О. Кагарлицький, Н.Кошманенко*

Художник *Б. Прокопенко*

Здано до складання 07.06.97.
Підп. до друку 07.07.97. Формат 70x100/16.
Папір офсет. Обл.-вцд. арк. 12. Зам. Ме 7-2141

Видавництво «Заповіт»
252021, Київ, вул. Грушевського, 30/1

Фірма «ВПОЛ»
Вул. Волинська, 60