

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ДОСВІД ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇН)**

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 2(21), с. 90–95

*Розглядаються принципи і механізми місцевого самоврядування з урахуванням досвіду демократичних країн. Висвітлюються найуспішніші моделі місцевого самоврядування.*

Зростання організаційної гнучкості й децентралізація дій органів місцевого самоврядування уможливають реалізацію прав громадян на участь в управлінні шляхом їхнього безпосереднього залучення до процесу прийняття рішень. Через гласність, публічність і обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень реалізуються права на вільне збирання, зберігання й поширення інформації, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на вільний доступ до ресурсів органів державного й місцевого управління, на одержання різної інформації від органів державного й місцевого управління. Гарантія відповідальності за надання помилкової або перекрученої інформації дає громадянам право на звернення до органів державного й місцевого управління за відновленням своїх прав.

Необхідні нові механізми залучення громадян до процесу прийняття й реалізації рішень органами місцевого самоврядування, які повинні сприяти ефективному використанню ресурсів для вирішення соціальних проблем, а також якомога точному визначенню пріоритетів політики міста, регіону й країни в цілому. Потрібні нова культура й новий стиль роботи органів місцевого самоврядування з орієнтацією на запити й потреби громадян, підвищення відповідальності за розподіл послуг і ресурсів. Оцінка їх діяльності залежить від рівня задоволеності громадян державними послугами, ступеня їхньої довіри й реальної можливості брати участь у розробленні й прийнятті рішень. Саме так можна якнайповніше реалізувати право громадян на участь в управлінні.

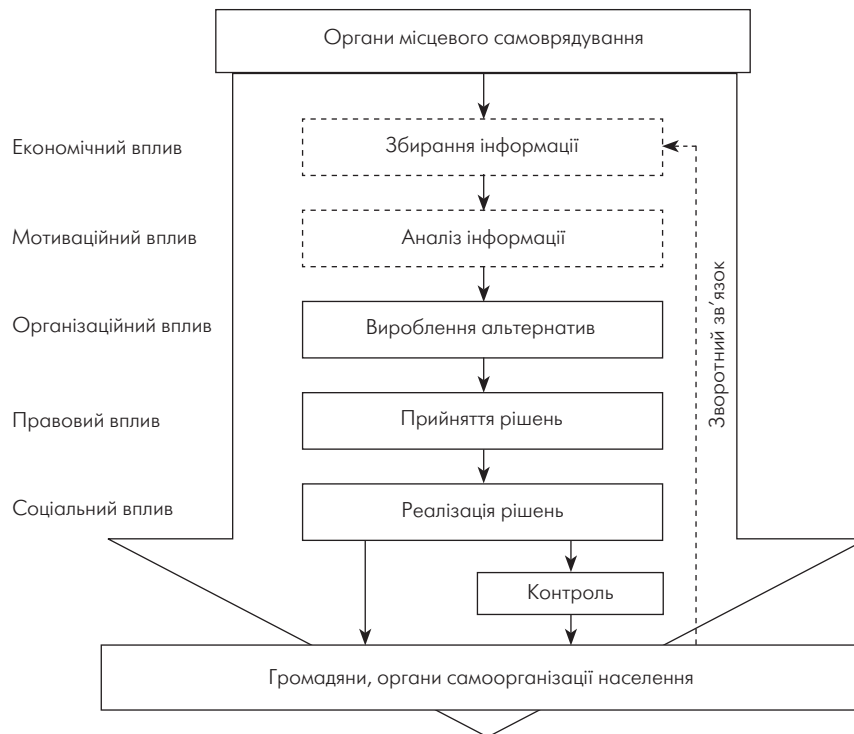
Для інформаційного забезпечення реалізації громадянами своїх прав необхідно задіяти три види готовності:

- технологічна готовність — створення розвинутої державної інфраструктури, що забезпечить єдність інформаційного простору на основі відкритих стандартів на формати даних, і способи обміну інформацією;
- правова готовність — прийняття низки законодавчих актів і постанов, що відкривають широкі можливості, з одного боку, для усунення правових бар'єрів, з іншого — для широкого використання інформаційних технологій;
- соціальна готовність — широкий комплекс заходів щодо ліквідації так званої цифрової нерівності, забезпечення доступу до Інтернету, забезпечення множинних, альтернативних і взаємодоповнюючих каналів електронного й традиційного доступу громадян і бізнесу до послуг держави.

Безперечно, інформаційні технології відіграють домінуючу роль у трансформації механізму місцевого самоврядування. Зміни основних етапів у розвитку систем управління пов'язані з істотними змінами в процесі прийняття рішень.

Основних коригувань у механізмі місцевого самоврядування, з погляду на прийняття рішень, потребують стадії процесу, позначені на рисунку штриховими лініями.

У країнах з розвиненими демократичними традиціями процеси трансформації механізму місцевого самоврядування в нових економічних



**Процес прийняття рішень у механізмі місцевого самоврядування**

умовах уже мають свою історію, отже, їх досвід становить інтерес для нашого дослідження.

У будь-якій демократичній державі (федеративній чи унітарній) є два види територіальних структур, які за ієрархією перебувають нижче від національного рівня (федеральний, національний або центральний уряди):

- 1) територіальні органи влади й управління, що мають можливість самостійного існування (автономний бюджет, адміністративний контроль над територіальними підрозділами) — органи управління штатів, провінцій, регіонів, земель, кантонів; регіони, громади, графства, департаменти й провінції;
- 2) місцеві органи влади й управління, що здійснюють свої функції в міських або сільських районах — муніципалітети, комуни.

У механізмі управління містами використовуються різні схеми управління. Найбільш типовими з них можна назвати такі:

1. Мер — рада або мер — рада — адміністратор (використовують 55 % міст). У великих містах мер, як правило, обирається населенням, у невеликих — обирається радою, до якої звичайно входять близько 22 осіб. Керівники служб міського управління призначаються й управляються ме-

ром і радою. Багато рад видають нормативні акти. Більша частина роботи з підготовки цих актів здійснюється в комітетах.

2. Рада — адміністратор (у 35 % містах). За такої схеми рада є структурою, що визначає основну політику управління територіальним утворенням, для втілення якої наймається професійний менеджер.

3. Збори громадян (використовують до 7 % утворень) звичайно використовують невеликі територіальні одиниці (10–25 тис. осіб) — тауни й тауншипи. Збори проводяться 1 раз на рік для затвердження бюджету й визначення основної політики, а також для виборів посадових осіб (які працюють переважно за сумісництвом).

4. Комісії (приблизно 3 %) поєднують в одному органі нормотворчу й виконавчу владу. Зазвичай така комісія нараховує 5 осіб, які управляють основними відділами міського управління (громадських робіт, безпеки, фінансів, соціальних послуг, парків і місць відпочинку).

Види територіальних структур функціонують у рамках однієї із чотирьох моделей організації управління [2]:

1. Англосаксонська модель (Велика Британія, США, Канада, Австралія та ін.) — у межах своєї компетенції місцеві органи влади діють автоном-

но від центральної влади й формально не підпорядковуються їй.

2. Континентальна (Франція, деякі держави Латинської Америки й Близького Сходу та ін.) — широка участь центральних органів влади в роботі органів місцевого самоврядування. Передбачається пряме підпорядкування органів нижчого підпорядкування вищим, а також пряма участь держави в діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Змішана модель (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Бразилія, Японія та ін.) — органи влади майже завжди вибираються, а не призначаються й автоматично стають представниками центральної влади на місцях.

4. Радянська модель (СРСР і колишні “країни соцтабору”, Китай, Північна Корея, Куба та ін.) — будь-які органи державної влади, підлеглі партійним структурам.

Воднораз кожна країна має властиві тільки їй особливості механізмів управління, які історично формувалися впродовж багатьох десятиліть. Інтерес до детальнішого розгляду викликає досвід самоврядування розвинених країн зі стійкими демократичними традиціями, таких як США, Швеція, Швейцарія, Німеччина, Франція й Велика Британія.

Досвід США цікавий тим, що організацією самоврядування тут займається кожний окремий штат, визначаючи його організаційні форми й повноваження. Таким чином, у кожному штаті склалася саме та система управління, яка найповніше відповідає його специфіці.

Велике значення має “управління знизу”. У багатьох штатах діє система безпосереднього голосування населення з важливих питань. Таким чином, прямо реалізується право громадян на управління. Конституція штату дозволяє будь-якому громадянину вносити питання, що його цікавить, на загальний розгляд на референдумі, зібравши необхідну кількість підписів. У генеральних планах розвитку міст робиться спроба врахування вимог максимальної кількості жителів. Для цього використовуються дані різних консультативних комітетів, що вивчали пропозиції керівників міських органів управління й окремих громадян. Спеціально створювана рада вивчає суспільну думку для того, щоб сформулювати її у вигляді “програми до дії”. Наприклад, у Лос-Анджелесі така рада цікавилася думкою жителів про методи рятування від смогу, зменшення інтенсивності руху транспорту, з питань збереження традиційного способу життя, розвитку системи

швидкісного транспорту, встановлення заборон на захоплення вільних міських просторів. У результаті були вироблені основні цілі й концепція розвитку міста, а на їх основі — генеральний план розвитку на тривалу перспективу й план розвитку міського господарства на 20 років [3].

Ще однією особливістю механізму місцевого управління США є велика кількість тимчасових груп, що створюються для вирішення важливих питань на всіх рівнях управління. Кількість тимчасово залучених до виконання окремих завдань фахівців становить до третини від загального апарату законодавчих зборів. Територіальна влада активно бореться за розміщення у себе нових федеральних науково-дослідних організацій, вважаючи, що близькість кваліфікованих фахівців дасть широкі можливості у проведенні кваліфікованих консультацій і стимулюватиме використання новітніх технологій у цьому регіоні [1].

У цілому місцеве управління у США характеризується значним ступенем децентралізації. Місцеві органи управління наділені законодавчими повноваженнями й мають значну свободу в регулюванні соціально-економічних процесів на своїй території, підкріплену міцною матеріальною базою (самостійним бюджетом). Громадяни мають багато потенційних можливостей для реалізації свого права на участь в управлінні й дуже активно його використовують, а органи самоврядування намагаються всіляко враховувати настрої громадян. Вертикаль управління використовується лише при вирішенні складних питань або при управлінні великими структурними утвореннями.

У Франції функціонує трирівнева територіальна структура: регіон, департамент, комуна. До складу департаментів входять кантони й райони. Самокерованим суб'єктом на всіх трьох рівнях є населення, що проживає на даній території. Самоврядування реалізується здебільше через представницькі органи: у комунах це муніципальні ради, у департаментах — генеральні ради, у регіонах — асамблеї, ради й соціально-економічні комітети. Соціально-економічні комітети, будучи консультативними органами, діють паралельно з регіональними радами й державними органами управління.

В основу поділу на рівні територіального управління покладено два основних принципи: 1) кожному рівню управління надані права, можливості й кошти для вирішення тих питань, які найкраще реалізуються саме на цьому рівні;

2) принцип представництва різних категорій населення на всіх рівнях. Так, до складу соціально-економічних комітетів обираються представники бізнес-структур (не менше 35 % загального складу), профспілок (також не менше 35 %), різних громадських організацій (не менше 25 %), приватні особи, діяльність яких сприяє розвитку даної території (не більше 5 %).

Відмітною рисою механізму управління у Франції є велика вага органів міжмуніципального самоврядування синдикатів і міжкомунальних округів, що створюються як на постійній, так і на тимчасовій основі. Створення таких структур дає економічний (економія коштів), управлінський (підвищення ефективності управління) і соціальний ефекти (поліпшення якості послуг). Міжкомунальні округи створюються для виконання більш загальних завдань, таких як управління житловими службами, центрами протипожежної охорони, обладнання шкіл, розвиток суспільного транспорту, санітарно-епідеміологічний контроль, будівництво культурних об'єктів та ін. Міжкомунальним округом управляє рада, до складу якої входять депутати від відповідних комун. При чисельності населення понад 50 тис. осіб створюються міжміські асоціації. У компетенцію міської асоціації звичайно входять планування розвитку міста, створення й благоустрій житла, будівництво, обладнання й утримання шкільних будинків, міського громадського транспорту [3].

Загалом самоврядування у Франції не характеризується такою глибиною децентралізації й розмаїтістю форм, як у США. Адміністративно-територіальні особливості й традиції в управлінні, які формувалися впродовж тривалого часу, наклали свій відбиток на процеси децентралізації у Франції. Можна говорити про існування самобутньої "французької" моделі управління, де головну роль відіграють численні горизонтальні зв'язки. Важливим моментом є те, що створення таких зв'язків виходить із принципу максимізації корисного ефекту від консолідації зусиль й історичних традицій спільного міжрегіонального вирішення проблем.

У Великій Британії права й обов'язки місцевих органів влади встановлюються парламентом або іншими органами, наділеними його повноваженнями. Основні зв'язки між місцевими органами управління й центральним урядом здійснюють міністерства, так чи інакше пов'язані з місцевими органами управління виконанням відповідних функцій.

Механізм місцевого самоврядування Великої Британії не залишився осторонь від загальної

тенденції децентралізації управління. На відміну від Франції, таке реформування здійснювалося поступово впродовж тривалого часу, хоча в основі реформ і лежить схожий принцип — забезпечення прийняття рішень на найнижчому рівні, на якому можлива їх компетентна реалізація. Водночас у Великій Британії має місце й суперечлива тенденція, спрямована на посилення контролю з боку центрального уряду за діяльністю місцевих органів.

У густонаселених та економічно розвинених районах Англії органи територіального управління представлені районними радами, у малонаселених — збираються парафіяльні ради й збори, в Уельсі — общинні ради.

Виконання окремих функцій, наприклад організація служб поліції, пожежної охорони й цивільної оборони, вимагає управління на вищому рівні, ніж у межах районів. Тому створюються спільні міжрайонні органи, до складу яких зацікавлені ради включають своїх депутатів. У Шотландії великий розвиток одержали територіальні органи, що мають юридичний статус, створені урядом для вирішення конкретних проблем на місцях і підлеглі йому.

Місцеві органи управління Великої Британії відносно вільні у виконанні своїх обов'язків. Вони можуть кооперуватися й ділити між собою функції. Більшість із них використовують систему комітетів, при якій рада в повному складі визначає політику й загальні принципи своєї діяльності, а різними службами управляють комітети, що складаються з депутатів ради [3].

Загалом Велика Британія має достатньо децентралізоване управління, що дає громадянам право самоорганізації. Вертикаль влади є скоріше історичним атрибутом державного управління й поступово слабшає.

Німецькі міста були на самоврядуванні ще у XIII ст. Такі повноваження суб'єктів федерації дають цим містам можливість здійснювати широке самоврядування: виступати господарями на своїх територіях, впливати на розвиток економіки та соціально-культурне життя через автономний бюджет.

У Німеччині кожна земля має свою конституцію, демократично обраний земельний парламент (ландтаг), земельне управління, уряд. У відносинах між собою землі значною мірою користуються принципом самокоординації, тобто регулюють свої відносини без посередництва центру, здебільше це здійснюється шляхом виконання прямих договорів.

Парламент Німеччини складається з двох палат: бундестагу й бундесрату. Останній і є представницьким органом суб'єктів федерації. У бундесрат депутатів призначають зазвичай органи управління земель залежно від чисельності населення.

Виокремлюють чотири види організації самоврядування:

- 1) південнонімецький — бургомістр вибирається населенням у результаті загального голосування раз на 6 або 8 років;
- 2) північнонімецький — бургомістр обирається місцевою владою зі свого складу;
- 3) магістратський — колегіальне управління здійснюється бургомістром і його заступниками;
- 4) бургомістерський — бургомістр обирається місцевою владою, керує виконавчими органами, але не має права голосу в місцевих радах.

Маючи давні традиції самоврядування, у Німеччині вже склалися характерні для кожної місцевості види самокерованих регіонів. Наприклад, бургомістерський вид організації показує свою ефективність в адміністративних районах і малих містах, але не знайшов застосування у великих економічно розвинених містах. На сьогоднішній день землі Німеччини — це “маленькі держави”, що володіють значним суверенітетом.

Незважаючи на передбачену значну децентралізацію управління, в Німеччині все ще сильною є роль непрямой реалізації громадянами своїх прав на управління. Більшу роль у прийнятті рішень на місцевому рівні відіграють бургомістр і місцеві влади.

Швейцарська конфедерація складається із самостійних і фінансово незалежних ланок — кантонів, кожний з яких має власні структури влади: парламент і уряд, поліцейські, соціальні служби та ін. Функції федеральних і кантональних органів чітко розділені. До компетенції центральних органів входять питання, що стосуються загальнонаціональних інтересів: вироблення загального економічного курсу, оборона, зовнішні відносини. Вирішення інших питань життєдіяльності швейцарського суспільства — за кантонами.

У Швейцарії, на відміну від інших європейських держав, суворо дотримуються принципу “прямої демократії”, тобто безпосередньої реалізації прав виборців (а не ними обраних представників) в управлінні. Це здійснюється шляхом референдумів, що проводяться як у загальнонаціональному, так і в кантональному й комунальному масш-

табах. Федеральна рада або уряд кантону вносить для обговорення на референдумі вже прийнятий парламентом законопроект, який тільки після загального голосування може стати законом. У Швейцарії також законодавчо закріплено право народної законодавчої ініціативи (процедура прямої законотворчості протилежна референдуму), але за понад сто років було реалізовано лише сім таких ініціатив.

Демократичні традиції, а також невеликі розміри країни при її високій економічній розвиненості дозволили налагодити у Швейцарії ефективний механізм місцевого самоврядування, в основі якого покладено принцип “прямої демократії”. Зауважимо, що основними демократичними важелями у Швейцарії є референдуми й ініціативи, причому практика показує перевагу першої форми (референдум), за якої до процесу прийняття рішень залучається максимальна кількість громадян.

Міське самоврядування у Швеції має давні традиції. Вже наприкінці XIX ст. основними методами перетворення шведського суспільства стали реформи, спрямовані на поступове обмеження влади капіталу в сферах політичній (загальне виборче право, парламентська боротьба), соціальній (держава добробуту) та економічній (ринок і конкуренція). Основна ідея політики децентралізації у Швеції — побудова нових демократичних структур вироблення політичних рішень, приймати які повинна більшість населення, а не окремі групи або вищі керівники.

Управління територіями у Швеції здійснюється в рамках так званої шведської моделі розвитку (співіснування капіталізму в сфері економіки й соціалізму в соціальному забезпеченні).

У Швеції існує два рівні місцевих органів влади: лени (губернії, округу) і комуни (низові адміністративно-територіальні одиниці). У кожному лені є місцевий регіональний виборний орган — ландстинг, до компетенції якого входять стягування місцевих податків, організація охорони здоров'я, освіта та ін. У кожній комуні також працює виборний орган місцевого самоврядування — рада комуни, що відає питаннями місцевого оподаткування й організує всебічне обслуговування населення (школи, дошкільні установи, комунальні послуги, дорожнє й житлове будівництво, культурне обслуговування, організація дозвілля, піклування про пенсіонерів).

Повноваження й обов'язки комун поширюються на дозвілля, культурні заходи, суспільні послуги й послуги промислових підприємств,



транспорт, водопровід і каналізацію, забезпечення електрикою, паливом, технічні служби комунального профілю, утримування вулиць і парків, охорону навколишнього середовища, торгівлю й промисловість.

Однією з основних тенденцій розвитку шведського суспільства є забезпечення на місцях самостійного прийняття рішень, що задовольняють вимогам місцевих громадян.

Узагальнення досвіду розвинених країн дає змогу виокремити основну особливість територіального управління розвинених країн: наявність цілої низки організаційних, правових та інформаційних механізмів реалізації громадянами своїх прав. Більшу ефективність децентралізація місцевого самоврядування має у країнах, де вона історично формувалася впродовж тривалого часу, а тому є певна культура участі громадян в управлінні. У межах однієї окремо взятої країни ступінь участі громадян в управлінні більше для невеликих територіальних утворень, де можна одержати найбільш представницькі колегіальні збори при вирішенні важливих питань. У великих містах підвищення ступеня участі громадян в управлінні здійснюється за допомогою сучасних інформаційних технологій, які є каталізатором змін, що відбуваються. Вони уможливають сьогодні застосування принципів “прямої демок-

ратії” у складних ієрархічних утвореннях, в яких ще порівняно недавно було технічно складно одержати представницьку думку від місцевих громадян.

Таким чином, для реалізації громадянами своїх прав на управління через механізм місцевого самоврядування необхідно:

- виявити основні фактори, що впливають на інформаційну складову взаємодії громадян і органів управління;
- розробити механізм використання оперативного обміну громадян і органів місцевого самоврядування для підвищення ефективності прийнятих рішень;
- визначити напрямки інтенсифікації взаємодії громадян і органів управління.



### Література

1. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорией за рубежом. — К.: УкрИНТЭИ, 1992. — 56 с.
2. Мокрый В. Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности // Проблемы теории и практики управления. — 2002. — № 6. — С. 64–67.
3. Онищенко И. С., Горбунова Т. В. Политика местной администрации США в области науки. — М.: ИНИОН, 1989. — 47 с.

*Для реалізації громадянами своїх прав необхідно розробити низку організаційних, правових та інформаційних механізмів. Новітні інформаційні технології дають можливість застосовувати принципи “прямої демократії” там, де раніше це викликало труднощі.*

*Для реализации гражданами своих прав необходимо разработать ряд организационных, правовых и информационных механизмов. Новейшие информационные технологии позволяют применять принципы “прямой демократии” там, где раньше это представлялось затруднительным.*

*Development of some organizational, legal and information mechanisms is necessary for realization of the rights of citizens. The newest information technologies allow to apply principles of “direct democracy” there where earlier it was represented inconvenient.*

Надійшла 10 лютого 2009 р.