

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄВРОПИ (ШВЕЦІЯ, ШВЕЙЦАРІЯ, НОРВЕГІЯ, ЧЕХІЯ, СЛОВЕНІЯ)

PECULIARITIES OF THE FORMATION OF SYSTEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE COUNTRIES OF EUROPE (SWEDEN, SWITZERLAND, NORWAY, CZECH REPUBLIC, SLOVENIA)

У статті розглянуто ключові особливості формування систем місцевого самоврядування Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії. Встановлено, що кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, в якому можна виділити спільні риси європейського регіону загалом. Визначено, що основними характеристиками процесу формування системи місцевого самоврядування можуть вважатися такі, як становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування, структура організації місцевого самоврядування, особливості формування органів місцевого самоврядування, особливості збереження демократії на місцях, питання реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, відносини між центральною та місцевою системами влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи державної влади, муніципальні органи влади, Західна Європа, Північна Європа, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія.

В статье рассмотрены ключевые особенности формирования систем местного самоуправления Швеции, Швейцарии, Норвегии, Чехии и Словении. Установлено, что каждая из европейских стран имеет свой уникальный опыт организации местного самоуправления, в котором можно выделить общие черты европейского региона в целом. Определено, что основными характеристиками процесса формирования системы местного самоуправления могут считаться такие как: становление опти-

мальной модели местного самоуправления, структура организации местного самоуправления, особенности формирования органов местного самоуправления, особенности сохранения демократии на местах, вопросы реформ финансового обеспечения местного самоуправления, отношения между центральной и местной системами власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, Западная Европа, Северная Европа, Швеция, Швейцария, Норвегия, Чехия, Словения.

The article considers the key features of the formation of local government systems in Sweden, Switzerland, Norway, the Czech Republic and Slovenia. It has been established that each of the European countries has its own unique experience in organizing local government, in which it is possible to single out the common features of the European region as a whole. It is determined that the main characteristics of the process of forming the system of local self-government can be considered as: the formation of an optimal model of local self-government, the structure of the organization of local self-government, the peculiarities of the formation of local self-government bodies, the peculiarities of maintaining local democracy, the issues of financial support of local government, relations between central and local power systems.

Key words: local self-government, public authorities, Western Europe, Northern Europe, Sweden, Switzerland, Norway, Czech Republic, Slovenia.

УДК 353.5

Мурзіна Т.А.

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних європейських країнах місцеве самоврядування являє систему децентралізованої організації місцевого управління, що склалася в результаті тривалого, переважно еволюційного, розвитку. Становлення централізованих держав призвело до поділу публічної влади на державну і муніципальну. На основі взаємодії різних рівнів публічної влади забезпечується досягнення ефективного управління проблемними питаннями суспільства.

Як відомо, близько 60 % рішень, прийнятих європейськими містами та регіонами, залежать від європейського законодавства та майже 70 % інвестицій державного сектору в Європі надходять від місцевих і регіональних органів влади. Тільки ці дві цифри свідчать про те, що місцева та регіональна влада відіграє все більшу роль в європейській економіці і в житті європейських громадян.

Окрім того, дослідження систем місцевого самоврядування країн Європи пов'язане

з питанням формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні в світлі проголошення українським урядом європейського вектора зовнішньої політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасному світі проблема забезпечення місцевого самоврядування обговорюється та вивчається в кожній країні. Особливого значення дане питання набуло для українських дослідників в останні роки.

Зокрема, проблему дослідження фундаментальних понять формування систем місцевого самоврядування займався І. Щebetун [1]; у науковому доробку Ю. Битняк [2] було висвітлено європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування; І. Кульчій та А. Штепа [3] розглянули особливості розвитку системи місцевого самоврядування загалом для європейського регіону.

Серед зарубіжних дослідників вивченням до вивчення даного питання також підійшли різнопланово: І. Мартінез [4] розглянула осо-

бливості інституційної структури місцевого самоврядування в країнах Європи; Л. Чікаладзе [5] провів порівняльний аналіз елементів муніципальних систем країн Європи; Дж. Немек та М.С. Врайс [6] провели комплексне дослідження систем місцевого самоврядування в Європі.

Критичний огляд літературних джерел показав, що питання особливостей формування систем місцевого самоврядування в країнах Європи отримало достатньо уваги в доробках українських та зарубіжних дослідників. Втім, станом на сьогоднішній день не здійснено комплексного дослідження особливостей формування систем місцевого самоврядування в Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії.

Постановка завдання статті. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування особливостей формування систем місцевого самоврядування в окремих країнах Європи (Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія).

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування становлять один із найбільш вагомих елементів державної організації сучасних країн. Аналіз сучасних літературних джерел дозволяє нам виокремити визначення поняття «система місцевого самоврядування», яким будемо керуватися у статті.

Система місцевого самоврядування – це модель здійснення публічної влади на місцевому рівні, сукупність організаційно-правових форм та інститутів місцевого самоврядування, його суб'єктів, завдяки яким населення територіальної громади вирішує місцеві проблеми, реалізує надані йому функції та повноваження [1, с. 239].

Місцеве самоврядування в країнах Європи являє собою систему, що складається з елементів, які, у свою чергу, пов'язані між собою відносинами внутрішньої детермінації та структурної залежності. При цьому самоорганізація місцевого самоврядування проявляється через функціонування принципу субсидіарності та реалізацію громадських ініціатив. У країнах Європи (зокрема, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія) місцева влада протиставляється державі, вона слугує механізмом обмеження державної влади, не дозволяє цю владу узурпувати, що підвищує її прозорість, публічність та ефективність. Це стає можливим завдяки залученню потенціалу самоорганізації.

Варто зазначити, що формування систем місцевого самоврядування в країнах Європи здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках (системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінан-

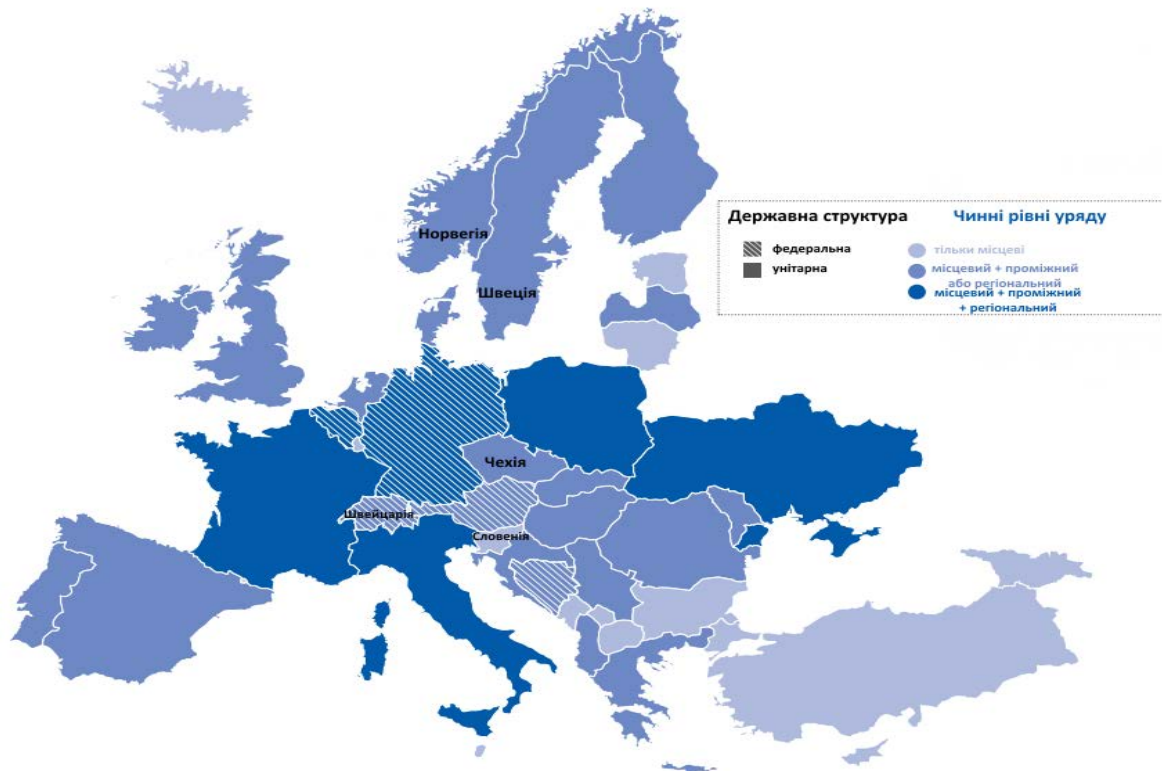


Рис. 1. Схематичне зображення чинних місцевих та регіональних урядів в Європі станом на січень 2019 року

Джерело: побудовано на основі [4]

сові реформи) та з різною послідовністю, що зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Нижче на Рисунку 1 нами розміщено схематичне відображення сучасного стану місцевих та регіональних урядів в Європі (на схемі позначено Швецію, Швейцарію, Норвегію, Чехію та Словенію, які досліджуємо більш детально).

З рис. 1 бачимо, що досліджувані країни мають спільні риси в чинній системі здійснення публічної влади на місцевому рівні: так, Норвегія, Швеція та Чехія мають унітарну державну структуру, а публічна влада здійснюється на місцевому та регіональному рівнях; в Словенії маємо самоврядування лише на місцевому рівні; в Швейцарії бачимо принципово іншу систему – при федеральній державній структурі самоврядування здійснюється лише на місцевому рівні. Додаткові дані щодо кількості муніципалітетів на регіональному та місцевому рівнях наведемо нижче в таблиці 1.

Тож кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна лише зупинитися на загальних тенденціях формування системи місцевого самоврядування, які притаманні для більшості країн Європи [2, с. 41].

З огляду на це в даному дослідженні звернемо увагу на такі особливості формування систем місцевого самоврядування: становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування, структура організації місцевого самоврядування, особливості формування органів місцевого самоврядування, особливості збереження демократії на місцях, питання реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

1. Становлення оптимальної моделі місцевого самоврядування.

Розглядаючи особливості формування систем місцевого самоврядування Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії, слід

наголосити на тому, що ключовим завданням у досліджуваному процесі є розвиток місцевої демократії, а також модернізація управлінської системи власне на місцевому рівні шляхом підвищення її здатності відповідати найбільш нагальним потребам населення та забезпечувати соціально-економічний розвиток території відповідної держави, дотримуючись вимог ЄС в цілому.

Наприклад, для країн Європи було розроблено Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління, та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році [2, с. 41].

У світі (та у країнах Європи зокрема) протягом останніх років формується новітній напрямок розвитку моделей місцевого самоврядування – смарт-регулювання, або розумне управління. Смарт-регулювання має призвести до скорочення бюрократії та адміністративного навантаження на громадян, при цьому мова не йде про використання суто кількісних критеріїв у процесі місцевого управління.

Європейський досвід свідчить, що на рівні окремих міст є чимало впроваджених інноваційних практик в різних сферах. Міста визначають як «smartcity» (розумні міста), якщо на місцевому рівні інвестиції в людський та соціальний капітал, а також в традиційні (транспорт) та сучасні (ІТ) інфраструктури комунікацій сприяють сталому економічному розвитку і високому рівню життя, пріоритетним для них є раціональне розпорядження природними ресурсами та розвиток управління за широкою участі громадян [2, с. 43].

2. Структура організації місцевого самоврядування.

Інституційна організація місцевого самоврядування залежить від адміністративно-територіального устрою держави. Проте у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенія помічено варіативність вирішення цих питань,

Таблиця 1

Порівняльна характеристика структури системи місцевого самоврядування деяких країн Європи, 2010–2017 рр.

Країна	Кількість населення	Кількість муніципалітетів на регіональному рівні		Кількість муніципалітетів на місцевому рівні	
		2010	2017	2010	2017
Швеція	9,6 млн.	20	20	290	290
Швейцарія	8,2 млн.	26	26	2551	2324
Норвегія	5,09 млн.	19	19	430	428
Чехія	10,5 млн.	14	14	6250	6258
Словенія	2,06 млн.	-	-	211	212

Джерело: складено автором за даними [4]

що є характерним для європейських країн в цілому.

Наприклад, у демократичних державах формування системи місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами для розвитку суспільства. Це означає, що на рівні місцевого самоврядування «влади» має бути стільки, скільки її потребують процеси життєзабезпечення територіальних громад і вирішення в межах відповідних територій питань місцевого значення [2, с. 43]. Тож чим більше повноважень закріплюється за місцевими органами влади, тим більш складною є системно-структурна організація цього рівня публічної влади.

Звертаючись до процесів формування місцевого самоврядування в європейських країнах, можемо стверджувати, що ці процеси схожі в кожній країні через наявність трьох інституційних рівнів: наявність первинного суб'єкта місцевого самоврядування); формування системи відповідних органів на місцях; здійснення місцевого самоврядування міжмуниципальними об'єднаннями.

Наприклад, у Словенії місцева влада здійснюється шляхом забезпечення функціонування муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій, що закріплено Конституцією Республіки Словенія [2, с. 44]. Міська рада (*obcinski svet*) відповідальна за формування головного муніципалітету та прийняття рішень на місцях (наприклад, прийняття рішень щодо розподілу місцевої землі та планів розвитку муніципального бюджету, а також прийняття рішення про придбання або продаж муніципальної власності), складається з 212 муніципалітетів (*občina*).

У Чехії є місцеві об'єднання громадян, які виступають в ролі одиниць місцевого самоврядування (це право забезпечується Конституцією Чеської Республіки) [2, с. 45]. Міська рада Чехії (*zastupitelstvo obce*) поділяється на 6 258 муніципалітетів (*obec*) та призначає членів в муніципальний комітет.

Структура організації місцевого самоврядування в Швейцарії зумовлена важливістю цієї системи для влади країни в цілому. Цікаво, що єдиної муніципальної системи в даній країні не існує. Є два типи муніципальних парламентів (*communaux*): муніципальна асамблея (система прямої демократії), яка є найбільш поширеною (4 з 5 муніципалітети) і генеральна або муніципальна рада (парламент у складі виборних представників; його назва може відрізнятися в залежності від кантону) [4]. З огляду на це, система місцевого самоврядування Швейцарії сформована так, що кожен кантон ділиться на округи, кожен округ ділиться

на громади або муніципалітети. Особливістю даної системи є те, що для законодавчої влади не передбачено окремого органу, вона здійснюється громадянами Швейцарії (жителями округу) на виборах та референдумах, в той час як виконавча та судова гілки влади представлені Радою та Судом (на рівні округу та на рівні муніципалітетів). Загальна кількість муніципалітетів на місцевому рівні – 2 324.

У Норвегії система місцевого самоврядування була сформована з метою оптимізації взаємодії між державою та муніципалітетами. На місцевому рівні було сформовано систему, що складається з 428 муніципалітетів (комун), які забезпечують місцеве самоврядування [4]. Місцева рада Норвегії – це орган забезпечення державної влади на місцях, що складається з радників та формується кожні чотири роки від декількох місцевих народних партій шляхом пропорційного представництва.

У рамках формування системи місцевого самоврядування в Швеції було створено міську асамблею (*kommunfullmäktige*). Міська асамблея Швеції налічує 290 муніципалітетів (*kommuner*) і може делегувати прийняття рішень на місцях у кожен конкретний муніципалітет [4]. У Конституції Швеції місцеве (комунальне) самоврядування названо однією з основ функціонування політичної системи країни.

3. Особливості формування виборчої системи в рамках місцевого самоврядування в країнах Європи.

У рамках цього питання кожна європейська країна започатковує власне бачення шляхом створення власної виборчої системи.

Досвід Норвегії демонструє збалансовану систему, в рамках якої в областях і комунах формуються виборні ради, склад яких оновлюється кожні 4 роки. У місцевих радах застосовується система пропорційного представництва, а кількість місць варіюється від 13 (муніципальні ради) та 25 (обласні ради) до 85. У радах передбачено наявність мера і виконавчого комітету [10]. Комітет формується з числа представників усіх політичних сил ради. У великих містах – Осло і Бергені – як виняток діє парламентська форма правління, і склад уряду в цих містах визначається відповідно до поточного розкладу політичних сил в раді.

У Швейцарії складається муніципальна асамблея громадян, які мають право голосу, і які бажають взяти участь у виборах законодавчої влади муніципалітету (прямі демократії). Громадяни обирають членів виконавчої влади на місцях, які можуть приймати політичні щодо відповідного регіону.

У Швеції міський виконавчий комітет (*kommunstyrelsen*) формується на чотири роки муніципальною асамблеєю на основі частки отриманих місць кожною стороною в межах представлених муніципальною Асамблеєю.

Що ж до досвіду Чехії, то муніципальний комітет (*rada obce*) є виконавчим органом муніципалітетів і складається з членів, що обираються на місцях кожні чотири роки [10]. Мер і віце-мери також є членами комітету, які можуть утворювати комісії по окремим питанням (наприклад, фінансова комісія, культурна комісія та комісія для меншин). В Чехії муніципалітети входять до складу більших одиниць місцевого самоврядування та являють собою самоврядні спільноти громадян, які управляються виборними представниками населення: муніципальною радою і мером («*starosta*» для дрібних муніципалітетів чи міст або «*primátor*» для великих міст).

У Словенії муніципалітети розділені на міста, селища чи околиці або громади, (*krajevne, valke or četrtne skupnosti*), в кожному з яких члени управління місцевим самоврядуванням обираються прямим загальним голосуванням.

4. Особливості збереження демократії на місцях.

Активізація громадської активності вже досить тривалий час є пріоритетним напрямком формування місцевого самоврядування європейських країн. Для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Загальною тенденцією для європейських країн, зокрема і Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії, є розширення можливостей громадян для участі у місцевому самоврядуванні, зокрема через місцеві референдуми. Міське самоврядування здійснюється населенням на загальних зборах, при цьому органи місцевого самоврядування не утворюються.

Прикладом доволі успішної самоорганізації населення у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії є центри місцевих співтовариств, які створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, використовуючи механізм благодійництва. Сусідські асоціації беруть участь у вирішенні питань захисту своєї території, організації дозвілля громадян, покращенні якості соціальних послуг, стану довкілля та інфраструктури. Усі згадані форми самоорганізації є механізмом компенсації бездіяльності органів місцевого самоврядування або ж альтернативою їх політико-управлінських рішень.

5. Реформа фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Гостра проблема обмеженості ресурсів і зростаючих потреб у публічних послугах вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система публічних фінансів в усьому світі стоїть на порозі кардинальних змін. Одна з головних тенденцій полягає в тому, що методи управління державними й приватними фінансами поступово, але неухильно зближуються.

Донедавна у Швеції, Швейцарії, Норвегії, Чехії та Словенії можна було виділити спільні риси, притаманні системі місцевого самоврядування: високий рівень державних субсидій; велика кількість цільових субсидій; детальна регламентація і контроль за використанням грошей; проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування. З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи, які для кожної країни ознаменувались конкретними результатами.

У Швейцарії, Чехії та Словенії останнім часом посилюється тенденція наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств. Таким чином, регулювання управління фінансами отримує форму проекту, що супроводжується модернізацією всього сектору публічного управління. В цьому контексті органи місцевого самоврядування почали використовувати методи запозичені в приватному менеджменті, пробуючи знайти моделі раціонального публічного управління.

У багатьох країнах Європи (особливо це стосується країн Північної Європи, таких як Норвегія та Швеція) існують механізми затвердження місцевих бюджетів центральними (державними / регіональними) органами влади. Ця процедура також включає в себе визначення місцевих ставок податків, лімітів або витрат, а також формулювання інших угод з метою забезпечення фінансової достатності і адекватної координації бюджетів на місцевих рівнях.

6. Відносини між центральною та місцевою системою влади.

Статистичні дані свідчать про те, що в деяких країнах особливості формування систем місцевого самоврядування характеризуються певним переважанням неформальної взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування, в той, як в інших країнах панують більш формалізовані відносини. Так, існування офіційних двосторонніх зв'язків в процесі формування системи місцевого самоврядування ми побачили у випадку Словенії, в якій панує «змішана» модель формування міс-

цевого управління (це проявляється у необхідності двосторонніх консультацій з питань місцевого значення). Інші досліджувані держави (Норвегія, Швеція, Швейцарія, Чехія) демонструють переважання неформальних інституційних механізмів зі «спеціальною» взаємодією між центральними та місцевими органами влади, не формалізовані в інституційних структурах, угодах або процедурах [10].

Висновки. Унаслідок здійснення дослідження окресленого питання можемо зробити висновок, що досвід європейських країн щодо формування систем місцевого самоврядування свідчить, що, незважаючи на належність до європейського регіону та необхідність дотримуватись загальних вимог ЄС щодо системи місцевого самоврядування, кожна країна має свій власний досвід.

Європейський досвід організації систем місцевого самоврядування свідчить про те, що там поєднується місцеве самоврядування і державне управління на місцях, враховуються історичні, демографічні, географічні особливості тієї чи іншої країни, форми правління державного устрою, політичний режим, правова система та інші чинники. Саме тому місцеве самоврядування в досліджуваних країнах формувалось, як правило, відповідно до адміністративно-територіального поділу відповідної країни (первинним осередком виступають міські та сільські одиниці).

Втім, немає єдиної «правильної» моделі місцевого самоврядування за структурою, ієрархією взаємовідносин, переліком функцій, рівнем децентралізації влади. У різних країнах населенні пункти, схожі за чисельністю населення та іншими параметрами, мають різну організацію місцевого самоврядування. Водночас в європейських країнах чітко простежуються загальні тенденції. По-перше, більшість країн визнають, що доступні ресурси повинні бути адекватними функціям органів місцевого самоврядування, щоб гарантувати їм спроможність виконувати свої обов'язки ефективно й своєчасно (це стосується не лише фінансової підтримки системи місцевого самоврядування, але і раціонального розпорядження людськими та природними ресурсами). По-друге, в демократичних державах формування системи місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами для розвитку суспільства (населення потребує певних послуг, прагне через обрані ними органи вирішувати питання місцевого значення, місцеве самоврядування має відповідати їх сподіванням). По-третє, місцеві органи влади повинні мати суттєвий рівень автономії, щодо власної організації, прийому, звільнення

та визначення умов роботи посадових осіб, встановлення місцевих податків тощо (для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення). По-четверте, вивчення основних сфер відповідальності при формуванні систем місцевого самоврядування показує, що якщо одна функція підпорядковується різним органам влади (центральним і місцевим), це призводить до взаємодії між ними; іноді такі відносини між центральними та місцевими органами влади можуть сприяти більш ефективному здійсненню самоврядування на користь кожного окремого муніципалітету.

Перспективи подальшого дослідження даного питання полягають у проведенні комплексного дослідження особливостей формування систем місцевого самоврядування в європейських країнах різного устрою (наприклад, Німеччина та Франція) і прогнозування сценаріїв імплементації такого європейського досвіду в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щebetун І.С. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 99–108.
2. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування; редкол. Ю.П. Битяк та ін. Х.: «Оберіг», 2012. 64 с.
3. Кульчій І.О., Штепа А.А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. 2016. № 6.
4. Martinez Marias I. Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences. Brussels: CCRE – CEMR, 2016. 90 p.
5. Chikhladze L. The Elements of Centralization in Municipal Systems of Foreign Countries. *Comparative Legal Analysis. Bulletin of the Georgian national academy of sciences*. 2016. № 10. P. 178–180.
6. Nemes J., Vries M.S. Local Government Structure and Capacities in Europe. *Viešoji politika ir administravimas*. 2015. № 14. P. 249–267.
7. Чернеженко О.М. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. С. 105–111.
8. Попко В.В. Шведська модель місцевого самоврядування. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. № 2. С. 42–55.
9. Чуп І.А. Особенности формирования представительных органов местного самоуправления: сравнительный анализ. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. С. 238–248.
10. Lopez A.N. The relationship between central and local authorities. Spain: Santiago de Compostela University, 2015. 61 p.