

of Great Britain, France and Germany. Transformation processes of systems local self-government that covers Europe through natural processes and the convergence of institutional unification, and result are in a significant loss of identity and originality of their own systems. The development of self-government systems of Britain, France and Germany, shows that at the present stage of their last model creative systems are not always responding to their logic created “model” (types). Therefore, modern systems of local self-government of Great Britain, France and Germany that during the twentieth century experienced a series of reforms government, borrowing elements of other models, it is also now possible to consider hybrid systems.

Key words: *processes of transformation, “model creative systems”, classical systems of self-government.*

Вакарчук К.В.

*кандидат политических наук,
доцент кафедры международных отношений
Одесского национального
университета имени И.И. Мечникова
(Украина, Одесса), m_katia@ukr.net*

Мировой опыт трансформационных процессов в классических системах самоуправления на примере Великобритании, Франции и Германии

В статье проанализировано основные трансформационные процессы в классических системах самоуправления, их мероприятия и значение государственной политики в этих странах. Рассмотрены основные «моделлеобразующие системы», которые демонстрируют не только оригинальность институализации, но и научно-теоретическую и политико-правовую обоснованность, такими являются системы самоуправления Великобритании, Франции и Германии. Трансформационные процессы систем местного самоуправления, которые охватили страны Европы через процессы естественной конвергенции и институциональной унификации, привели к значительной потере самобытности и оригинальности собственных систем. Развитие систем самоуправления Великобритании, Франции и Германии, доказывает, что на современном этапе их прежние моделлеобразующие системы не всегда отвечают образованным за их логикой «моделям» (образцам). Поэтому, современные системы местного самоуправления Великобритании, Франции, Германии, что в течение XX ст. пережили ряд реформ самоуправления, заимствований элементов других моделей, сегодня также можно считать гибридными системами.

Ключевые слова: *трансформационные процессы, «моделлеобразующие системы», классические системы самоуправления,*

Актуальність теми дослідження викликана тим, що трансформаційні процеси притаманні кожній країні в певний період її історії та розвитку власних політичних систем. Сьогодні, Україна не являється винятком, і активно включена у процеси трансформації своєї політичної системи, а саме процесу децентралізації влади на всіх рівнях. У буквальному сенсі трансформація означає перетворення, перевтілення, модифікацію або зміну типу, форми, структури чи інших її якостей та характеристик. У контексті процесів трансформації системи місцевого самоврядування гостро постають питання зміни та суті, формування та впровадження ефективної моделі місцевого самоврядування, яка б адекватно відповідала історичним традиціям, культурі менталітету та стереотипам будь-якої держави. Адже будь-яка модель відображає тільки певні аспекти і моменти реальності розвитку суспільства, а система є цілісною єдністю, яка здатна самовідтворюватися, самовдосконалюватися, привносити зміни та приймати нові виклики для будь-якого періоду розвитку суспільства.

Метою даної статті є розгляд та аналіз світового досвіду трансформаційних процесів в класичних системах самоврядування на прикладі Великобританії, Франції та Німеччини.

Існує багато теоретиків та вчених, які займаються вивченням даного питання, в зазначених країнах сформувалися цілі наукові школи з цієї проблематики. Важливе значення щодо використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування мають наукові праці К. Баранової, В. Воронкової, Н. Ємельянова, В. Євдокимова, Д. Кокорева, О. Черкасова та ін. Дослідженнями моделей місцевого самоврядування займалися такі дослідники як, Д. Гарнер, А. Гессер, М. Голдсміт, Р. Беннет, О. Оффердал та ін. В нашій державі за роки незалежності також вийшло чимало різноманітних робіт та наукових праць, присвячених даній тематиці, що також отримали науково-практичне значення. Це розробки В. Авер'янова, М. Баймуратова, П. Біленчука, І. Коліушка, М. Орзіха, Ф. Погорілка, А. Ткачука та ін.

Заходи держави повинні бути спрямовані на гармонійне поєднання традиції і чужого досвіду, щоб сформувати власну систему місцевого самоврядування, яка була б ефективною та доцільною для даного суспільства. Політика держави повинна виходити із соціокультурної парадигми, коли інституційні форми другорядні по відношенню до культурних та змістовних. Тому місцеве самоврядування доцільно розглядати як складну систему, що складається з низки елементів, органічно поєднаних між собою. Такий підхід дає змогу громадам самостійно з урахуванням місцевих особливостей вибудовувати свою власну систему самоврядних органів. Адже, кожній громаді притаманна самотність, яка прагне до стійкості, постійності та культурного самовизначення. Самотність громад часто призводила до конфліктів, тому що в своїх інтегративних потенціях самотність має подвійну основу. Усвідомлення приналежності до даної громади може призвести до протистояння по відношенню до інших громад. Тому у державотворчих процесах слід дуже обережно ставитися до здійснення реформ місцевого самоврядування. Впровадження моделі певної (іноземної) системи самоврядування визнаної ефективною, проте неадекватної місцевій соціокультурній традиції здатна призвести до руйнації національного територіально-політичного цілого. Важливо враховувати специфіку, традиції, звичаї, цінності та соціальні відносини, які склалися протягом тривалого часу при формуванні системи місцевого самоврядування територіальних громад.

Моделеутворюючі системи, які сформувалися у Великобританії, Франції та Німеччині, стали взірцем для інших країн в силу різних обставин. Зокрема, існування колоніальної системи, розвиненої системи прав людини, системи організації та представлення у владі інтересів населення, призвело до формування та розповсюдження цих систем місцевого самоврядування на інші країни, які були залежними і не мали своєї державності. Тому, сьогодні ці моделеутворюючі системи постають прообразом (зразком) для виокремлення когнітивних моделей. Накладання умовної моделі (конструкта) на малодосліджену систему самоврядування надає можливість для визначення адекватності реформаційних заходів та напрямку можливої трансформації традиційної системи.

Втім, в сучасних європейських державах, намітилась тенденція наближення систем самоврядування до єдиної змішаної моделі. Останнім часом країни Європи розвивають нові напрями та форми соціальної координації на місцевому рівні, найсучаснішою стає форма інтегрованих місцевих режимів управління, які є коаліцією місцевих органів влади, приватних та громадських інститутів. Трансформаційні процеси класичних систем, які охопили Європу, а саме: спрощення та зменшення кількості органів місцевої влади, уніфікація територіальних утворень, регіоналізація, конвергенція – збільшення схожості між різними суспільствами, які знаходяться на одній стадії розвитку історії, призводить до втрати власних органічних систем місцевого самоврядування, які притаманні кожній країні, особливо тих, що входять до складу Євросоюзу (ЄС).

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався в історії Об'єднаного Королівства низкою суттєвих політичних та муніципальних реформ, які викликали різні суперечливі оцінки серед науковців. Серед вчених та політиків немає згоди навіть в тому, якою мірою муніципальні реформи виступили продовженням попереднього розвитку британського державотворення, а якою – означають розрив спадкоємності.

Великобританія являється політичним та економічним об'єднанням країн Співдружності, яка складається з територій Об'єданого Королівства, що історично склалися, а саме – Англії, Шотландії, Північної Ірландії і Уельсу. В кожному з цих територіальних утворень існують традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування, повноважень місцевої влади, адміністративно-територіального поділу, тому з метою забезпечення інтересів регіону до складу британського Кабінету входять державні секретарі у справах Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії.

Інституційну структуру муніципальної влади у Великобританії складають три рівні: графства, райони, приходи для сільської місцевості. Кожна з територіальних частин володіє особистими представницькими органами влади, що здійснюють свою діяльність в режимі самоврядування. В середині графств виділяються міста city, які мають власні органи управління. Статус міст надається окружною радою тим округам, які отримують її по королівській хартії. Кожен орган місцевого управління наділений правом юридичної особи, виконуючи функції муніципальної корпорації. Взаємовідносини між цими рівнями влади розглядаються як партнерські, а не ієрархічні.

На протязі тривалого періоду у Великобританії діяла система державних і суспільних послуг, яка надавалася населенню місцевими органами влади. Органи місцевого самоврядування довгий час зберігали автономію по відношенню до центральної влади в питаннях місцевого розвитку і надання послуг населенню. В 1970-х рр. збитковість муніципальних підприємств стала повсюдною. Відсутність прибутків багатьох підприємств муніципального сектору змусило збільшити фінансування та дотації місцевим органам влади державою. Поступово в країні сформувалося рішення про передачу в приватну власність компаній муніципального сектору.

З середини 1980-х рр. значна частина коштів проходила через локальні органи влади, а кожний десятий житель країни був службовцем місцевої адміністрації. Тому регіональна політика стала розглядатися як малоефективна, а до системи місцевого самоврядування стали відноситися як до забюрократизованого і безкорисного механізму, який вирішує тільки виключно особисті технічні задачі [4, с. 124].

Після приходу в 1979 р. консерваторів до влади було прийнято концепцію реформи, суть якої полягала в наближенні до державного управління приватного сектору та крупного капіталу. В 1986 р. в спеціальній доповіді, яка була присвячена проблемам ефективності місцевих органів влади і впливу політичних сил на виконавчу владу, відзначалася необхідність розділення політичних та управлінських функцій на рівні місцевої влади, посилення ролі професійних керівників в системі виконавчих органів влади. Ці пропозиції і лягли в основу Закону «Про місцевий уряд та житло», який посилив тенденцію делегування виконавчих функцій муніципалітетів незалежним від них організаціям.

Суть цієї реформи полягала в тому, що в державне управління і в практику діяльності місцевих органів влади по всій країні запроваджувалися ринкові механізми. Була прийнята програма «Наступні кроки», ціллю якої являлось переведення ряду міністерств і відомств в розряд «виконавчих агентств», керівниками яких ставали управлінці-менеджери. Такі агентства – корпорації були створені і при Міністерстві навколишнього середовища, транспорту та регіонів. Уряд і місцеві органи влади почали впроваджувати «примусову конкуренцію послуг» в економічних і соціальних структурах, функціонуючих в рамках місцевого самоврядування.

Відбулась так звана комерціалізація державного управління, такий процес часто називають науковці «менеджеризм», наслідком чого стало впровадження технологій менеджменту, відпрацьованих в рамках крупних приватних корпоративних структур. Була створена та запроваджена система напівавтономних неурядових організацій – кванго, яка дістала подальший свій розвиток. До їх складу входять представники бізнесу, а також особи делеговані некомерційними організаціями і експерти, більшість з яких виконують консультативні функції, а деякі здійснюють і управлінські завдання, вони фінансуються відповідними міністерствами і підзвітні їм [2, с. 45–47].

Згідно з цією системою, для реалізації програм створювались так звані «Корпорації міського розвитку», до управління яких входили місцеві органи влади та офіційні представники урядових агентств. Така система повинна була сприяти виробленню рішень, які б відповідали місцевим потребам, розвитку взаємодії між різними відомствами і рівнями виконавчої влади. Ця реформа збільшила на місцевому рівні кількість неурядових організацій, контроль за діяльністю яких знаходився тепер не в руках виборчих органів місцевого самоврядування, а рад, які призначалися центральною владою.

Таким чином, уряд, намагаючись ослабити місцеву владу, скорочував фінансування та передавав її функції в приватний сектор. Актом про місцеве управління 1985 р. було спрощено органи місцевого самоврядування, ліквідована рада Великого Лондону і метрополітенські графства. Частина повноважень передана радам округів та спеціальним адміністративно-територіальним одиницям, урядовим агенціям, склад яких затверджувався відповідним міністерством. Лондон став єдиною в світі столицею в якій не було ані мера, ані місцевої ради.

Ріст числа кванго і передача їм багатьох повноважень місцевого самоврядування дає підстави говорити в британській науковій літературі про «квангократію», яка приходить на зміну самоврядування [4, с. 187]. Діяльність кванго зосереджувалася в масштабах графства, округу, окремого міста або району, але ця територіалізація була довільною, тому сфери діяльності територіальних служб не співпадали один з одним, і не співпадали з адміністративно-територіальним поділом. Тому прийняли рішення щодо уніфікації територіальних сфер діяльності, яка стала формуватися за рахунок створення і укрупнення адміністративних регіонів. Значна частина дотацій Європейського Співтовариства сприяла тому, що напівфіктивна територіальна одиниця почала трансформуватися в самостійний рівень управління. З початку 1990-х рр. в кожному регіоні створюються свої органи управління, які з 1999 р. стали називатися регіональними агенціями розвитку «кванго», що мають свій бюджет і займаються регіональним плануванням, координацією та підтримкою економічного розвитку на території регіону. В подальшому планується створити в регіонах представницькі органи самоврядування – спочатку на основі непрямих, а потім прямих виборів.

Отже, можна констатувати, що в кінці ХХ ст. практично весь муніципальний сектор Великобританії був переведений на ринкові відносини.

Однією з найбільш важливих подій стало створення в 1990-х роках власних регіональних органів влади в історичних частинах країни. Поява Асамблеї в Уельсі, Парламенту в Шотландії та Північній Ірландії означало, що Об'єднане Королівство зачепив процес регіоналізації, який супроводжувався наділенням країн автономними правами з одночасним реформуванням системи самоврядування в кожному із регіонів. Були прийняті акти про місцеве самоврядування для Шотландії і Уельсу.

Спеціальна Комісія з питань місцевого самоврядування, яка була створена в 1992 р., займалася дослідженням доцільності створення унітарних органів місцевого самоврядування в тих частинах Англії, де збереглася дворівнева структура місцевого самоврядування. Перегляд структури місцевого самоврядування в Англії викликав неоднозначні оцінки і активну дискусію, так як уряд хотів запровадити повсюдне створення унітарних органів місцевого самоврядування, щоб уникнути дублювань повноважень і зменшити фінансування місцевих органів влади, а комісія запропонувала зберегти дворівневу систему в більшості регіонів.

В результаті цих перетворень в Англії замість англосаксонської, дворівневої класичної моделі місцевого самоврядування, яка існувала з 1974 р, і залишалась незмінною протягом тривалого часу, була встановлена змішана або гібридна система місцевого самоврядування: в міських муніципальних утвореннях – унітарна, а в сільських залишилась дворівнева. В Шотландії та Уельсі реформа була проведена швидко, в цих регіонах дворівнева система також була спрощена. В результаті цієї муніципальної реформи з 1999 р. загальна кількість органів місцевого самоврядування була скорочена на 79 і складала 442 основних органи місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі [4, с. 132].

Реформа не торкнулася так званого третього рівня місцевого самоврядування приходів і рад громад в Шотландії та Уельсі. Громадівські органи формально не є органами місцевого самоврядування, оскільки вони не мають статусу юридичної особи і власного бюджету. Основною ціллю даних приходів та рад громад є представництво і вираження власної думки. Самоврядування здійснюється через ради, що обираються жителями громади. Радники, як і всі місцеві органи влади, здійснюють свою діяльність згідно з доктриною «*ultra vires*», заснованою на статуті. Вона полягає в тому, що деякі приходи мають населення менше ніж 200 чоловік, і тому власні ради в них відсутні. Тому всі питання місцевого значення вирішуються сходом населення. Ради приходів не отримують підтримки з державного бюджету і існують виключно за рахунок місцевих податків.

Ці органи місцевого самоврядування, які існують переважно в сільській місцевості, виконують важливу функцію ланки, що зв'язує місцеве населення і органи місцевого самоврядування в графствах і округах. Членів міських рад, окрім Шотландії, де вони обираються на 3 роки, обирають на 4 роки. Ради графств, а також районів Лондона оновлюються повністю. В округах метрополітенських графств 1/3 радників переобираються щорічно. Там, де були створені унітарні органи місцевого самоврядування, порядок проведення виборів встановлюється актами парламенту.

Рада щорічно обирає з числа радників свого голову. В столичних районах і округах метрополітенських графств – це мер, який виконує тільки представницьку функцію, за виключенням лорд-мера Сіті, який очолює місцеву адміністрацію. Ради обираються один раз на рік, створюють комітети, партійні фракції, сумісництво депутатства в декількох представницьких органах допускається, статус радника не сумісний з адміністративною посадою.

Відсутність на місцях призначених зверху чиновників не означає, що місцеве самоврядування вільне від урядового нагляду. Монарх являється єдиним джерелом публічної влади, а міністри контролюють місцеве самоврядування, яке є інструментом національної політики. Існують форми контролю над місцевим самоврядуванням, наприклад, принцип «*inter vires*», який заснований на основі загального права, де органи місцевого самоврядування можуть діяти тільки в межах повноважень, які надані їм центральною владою. Вихід за межі принципу «*ultra vires*», який заснований на основі статутів розглядається, як порушення законодавства. Центральні Департаменти можуть контролювати органи місцевого самоврядування, але статути, як правило, містять тільки норми-принципи, тому статутне регулювання доповнюється міністерським, якому підпорядковуються галузеві служби місцевого самоврядування контролю урядових органів.

Міста, які отримали статус корпорації за королівською хартією, тільки формально можуть робити все, що не заборонено законом. Їх компетенція виводиться не із статутів, а із загального права. В результаті принцип «*ultra vires*» над ними не діє, а суди і міністерства ігнорують особливості компетенції міської влади, які наділені королівським хартіями.

Також у Великобританії був запроваджений інститут «інспектора місцевої адміністрації», відомий як місцевий омбудсмен. Зараз існує п'ять таких омбудсменів: три в Англії і по одному в Шотландії та Уельсі. В його повноваження входить розгляд скарг населення на діяльність органів місцевого самоврядування. Створена та функціонує система інспектування – тимчасова передача повноважень місцевого самоврядування в підпорядкування призначеним із центру чиновникам. Також існують аудиторські перевірки у сфері фінансового витрачання коштів. Аудитори затверджуються державним секретарем за пропозицією місцевих рад.

У Великобританії фінанси органів місцевого самоврядування складають значну частину загальнонаціональної фінансової системи. Починаючи з 1950-х рр. фінансові засоби місцевих органів ростуть в основному за рахунок урядових субсидій. В 2000 р. біля 75 % засобів місцевих бюджетів формуються за рахунок урядових трансфертів, а власні доходи складають 25 %. Все це свідчить про фінансову централізацію і залежності місцевих органів влади від уряду.

Розвиток Європейського Союзу також суттєво вплинув і впливає на місцеве самоврядування Великобританії. Для забезпечення більш сильної колективної підтримки в відносинах з центральними урядом та інститутами Євросоюзу органи місцевого самоврядування об'єднуються в національні та міжнародні асоціації.

Таким чином, в кінці ХХ – на початку ХХІ ст. у Великобританії відбулися суттєві перетворення місцевого самоврядування, які заключаються в зміні та способі виконання місцевою владою своїх безпосередніх функцій. Відбувся перехід органів місцевого самоврядування від надання послуг населенню безпосередньо до виконання своїх функцій з іншими органами. Зміна положення органів місцевого самоврядування змусила місцеві органи влади конкурувати між собою за надання широкого спектру послуг населення. Однією з важливих та суперечливих тенденцій в галузі місцевого самоврядування став ріст неурядових агентств «кванго», які не обираються населенням, а формально входять в муніципальну систему і здійснюють ряд повноважень на місцевому рівні, але фінансуються державою.

Децентралізація привела до підвищення ефективності діяльності муніципалітетів, з однієї сторони, а з іншої – до зменшення та звуження функцій місцевої влади. Тенденція децентралізації управління обумовлена переходом від управлінської моделі державою до регулюючої. У результаті в Великобританії фактично відбулася трансформація класичної дуалістичної моделі в якісно нову модель місцевого самоврядування – змішану. Тому не варто більше говорити про самоврядування Великобританії, як про систему виключно традиційного місцевого самоврядування, що була характерною для цієї країни на протязі багатьох століть.

Процеси реформування системи місцевого самоврядування, крім Великобританії, торкнулися, і ряду інших країн Західної Європи. Намітилась тенденція зближення класичних моделей самоврядування до єдиного змішаного типу. Горизонтальна модель, яка традиційно була сформована у Франції, також зазнала ряд змін у структурі місцевого самоврядування. Не дивлячись на те, що у Франції довгий час існувала система багаторівневої влади на місцях, традиційно повністю централізована, у 1980-х рр. Франція зробила величезний крок до децентралізації публічної влади. Позитивами у французькому способі реформування місцевої влади були поступовість і комплексність цього процесу.

Система місцевого самоврядування, яка існує зараз у Франції, стала формуватися в період П'ятої Республіки на основі створення публічно-правових установ, які підмінили місцеві представницькі органи. Термін самоврядування не використовується взагалі, замість нього широко застосовується назва «муніципальна влада» або «децентралізація» [6, с. 94].

Велика адміністративна реформа у 1982 р. поклала край тотальному державному керівництву і надала широкі права органам місцевого самоврядування. Законами 1982–1983 рр. було запроваджено встановлення строго визначених правил адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави, тобто однакового контролю за рішенням муніципальної, генеральної і окружної рад, причому оцінювалась лише законність рішення, а не доцільність, як це було раніше. Функції виконавчого органу департаменту, як місцевого колективу, перейшли від префекта до голови генеральної ради. Законодавчо закріпився статус округи, адже раніше ця територіальна одиниця вважалася громадським утворенням.

Сьогодні система місцевих органів влади у Франції побудована відповідно до адміністративно-територіального поділу, який був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію. Складовими частинами територіальної організації став устрій, який формується знизу до верху: комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються, як виборчі округи для виборів до ради департаментів, а іноді у них створюються судові органи – трибунали малої інстанції.

Комуни або громади – основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні органи державної влади. Органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, яка формує виконавчий орган – муніципалітет. Радником муніципальної ради може стати кожен платник податків комуни, але забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. Вибори до муніципальних рад відбуваються раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою у два тури.

Рада з числа своїх членів обирає мера, який формує свій апарат; мер одночасно є головою місцевого самоврядування комуни і державним службовцем, а свої повноваження здійснює під подвійним контролем – ради і префекта. Засідання ради проводяться щонайменше один раз на три місяці, засідання скликає мер з власної ініціативи та за потребою. Як державний службовець, мер реєструє акти громадянського стану, є посадовою особою судової поліції, відповідає за складання списків виборців тощо. Як голова комуни, мер готує сесії ради і виконує її рішення, здійснює управління майном комуни, представляє інтереси комуни в судових органах тощо.

Для того, щоб не поєднувати обов'язки мера та представника державної виконавчої влади, багато функцій державної виконавчої влади з 1983 р. було передано місцевому самоврядуванню. Закон також визначає засоби контролю держави за діяльністю мера. Так, у разі порушення мером своїх повноважень, Міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність до одного місяця, а Президент своїм указом може відправити мера у відставку.

Другим після комуни рівнем територіального устрою є департамент. В департаменті діє Генеральна Рада, на чолі якої – обраний Радою Голова. В кожний департамент Рада Міністрів за указом Президента призначає Префекта. Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Поряд з Радою функціонує і орган державної влади – Префектура. Як представник уряду в департаменті, префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити інформацію про політику уряду місцевих органів влади. Префект зобов'язаний контролювати законодавчу, фінансову та іншу діяльність місцевих представницьких органів. У Франції посада мера вважається престижною, так як мери можуть переобиратися на протязі століть, являючись вихідцями з сімей старої місцевої еліти. Для Франції характерно «акумуляція мандатів», мери комун можуть обиратися в вищестоячі представницькі органи, займати одночасно посади в парламенті та уряді. Таким чином, комуна – це лише перший крок до влади.

Департамент, як традиційна основна одиниця адміністративно-територіального поділу Франції для вирішення сучасних економічних і соціальних потреб, виявилася неефективною малопотужною одиницею. Тому в 1982 р. було створено 22 регіони, що охоплюють кілька департаментів. Регіон став основною територіальною одиницею, в рамках якої здійснюються найважливіші соціально-економічні програми розвитку.

Головним представницьким органом у регіоні стала Регіональна Рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів на пропорційній виборчій основі. Функції органу виконавчої влади здійснює голова регіональної ради, який очолює регіональну адміністрацію. Представником центральної влади в регіоні є Префект. Префектом регіону стає той, департамент якого є найбільший. Префект найбільш крупного департаменту в Регіоні являється Префектом всього Регіону.

З розвитком держави і виникненням проблем регіонального розвитку між департаментами і комунами створили нову територіальну одиницю – округи, які не являються територіальним колективом. Не є територіальним колективом і кантон – одиниця, яка служить виборчим і судовим округом.

Характеризуючи місцеве самоврядування у Франції, слід також зазначити, що низка колишніх французьких колоній зберегли державно-правові зв'язки з метрополією, отримавши статус заморських департаментів і територій. Заморські департаменти – це один із видів територіальних колективів Франції зі статусом регіонів, пристосованих до місцевих умов. Також існують заморські території, які мають різний правовий статус, але вони управляються виборними органами на основі своїх статутів.

У результаті реформи 1982 р. суттєво змінилася структура доходів місцевого бюджету. Згідно з Законом про децентралізацію, всі ланки фінансової системи є автономними, але все одно зберігається значна фінансова залежність місцевих органів влади від центрального уряду. Найбільша частка внутрішніх доходів 45–50 % надходить у бюджети комун і лише 38 % – у бюджети департаментів. Розміри місцевих податків встановлюються місцевими органами влади, але базова ставка встановлюється державою. Досить вагому частку надходжень до місцевих бюджетів складають державні дотації [5, с. 143].

Отже, вся система місцевого і регіонального управління у Франції ґрунтується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування. Централізація, яка була притаманна Франції довгий період, зникла, але суттєва риса цієї моделі, яка полягає у тому, що система місцевого самоврядування є інтегральною складовою формальної структури держави, залишається. Процеси децентралізації публічної влади та прийняття Закону про децентралізацію змінили систему місцевого самоврядування Франції. Місцеві органи влади стали більш незалежними від держави, і контроль здійснюється тепер в юридичній формі, надаючи їм більш широкі повноваження. Створення нових адміністративних одиниць регіону та округу дозволяє краще виконувати соціально-економічні програми розвитку та надавати послуги населенню.

В багатьох західноєвропейських країнах романо-германська система права випробувала на собі вплив французької системи. Прийнято вважати, що наполеонівські війни вплинули на різні регіони Європи, інтегровані шляхом завоювання в єдину імперію. Утворені з часом ідеї унітарної державної влади застосовувались різними країнами на протязі ХХ ст. Однак вплив французької системи не був абсолютним по всій території, що визначає диференціацію між романською та германською моделлю місцевого самоврядування. Тому в Німеччині сформувалась змішана система місцевого самоврядування, де фактично діє дворівнева система управління – федеративна та земельна. Німеччина являючись федеративною державою, належить до тих країн, де горизонтальна диференціація влади поєднується з вертикальним поділом публічної влади між федерацією та її суб'єктами – землями. Принцип самоврядування відноситься до найбільш дрібних державно-територіальних одиниць – комун і їх об'єднанням – районам і округам. Саме комуна виступає в якості важливого елемента управління, яке в силу своєї специфіки розуміється як комунальне самоврядування.

Федеративний державний лад має тривалу конституційну традицію, Німеччина належить до класичних країн з федеральною державністю. На початку 1970-х рр. процеси реформування системи місцевого самоврядування торкнулися і Німеччини, в результаті, якої проведена територіальна реформа, де багато громад і округів було об'єднано з метою створення ефективнішої інфраструктури. Згодом відбулася структурна реформа з метою делегування громадам деяких повноважень, що раніше вирішувалися державою.

Об'єднання Німеччини спричинило ряд заходів щодо приєднання нових земель НДР. Особливістю перехідного періоду в Німеччині було первинне збереження старих структур НДР на комунальному рівні. Водночас всі вищестоячі рівні були реформовані або ліквідовані. В 1990 р. Народне Зібрання НДР прийняло Закон про самоврядування в громадах та земельних округах. На основі нових норм пройшли вибори в органи місцевого самоврядування. Особливістю нового закону, крім закріплення за комунами права на місцеве самоврядування, було надзвичайно докладне перерахування компетенцій органів місцевого самоврядування, багато в чому вже відповідних повноваженням громад в старих землях. Були передбачені представницькі органи – ради, що обиралися на 4 роки. Закон призначав прямі вибори бургомистра, визначав його компетенції, а також – компетенції ради та встановлював контрольні механізми.

Округи отримали дуже широкі права, виконуючи одночасно завдання і держави, і місцевого самоврядування. Зміни на комунальному рівні відбувалися в умовах стрімкої трансформації політичної системи. У перехідний період 1989 р. разом з органами управління НДР на всіх рівнях вже діяли круглі столи, в яких брали участь і представники опозиції. Головним чинником побудови нової системи місцевого самоврядування стала фінансова допомога старих земель новим. Фахівці з старих земель сприяли побудові самої системи управління комунами та навчанню персоналу.

Істотно трансформувалися завдання місцевого самоврядування в НДР, змінилася структура адміністративних органів на місцевому рівні, зменшилися апарати управління, адже громади самі повинні були розпоряджатися своїми фінансами. Була проведена адміністративно-територіальна реформа, в результаті якої замість 189 було створено 87 районів, що дозволило скоротити число чиновників. У малих громадах управлінські функції почали виконуватися на громадських засадах. Були прийняті комунальні конституції – рамкові земельні закони про місцеве самоврядування. Цим в основному був завершений процес «вирівнювання» комун в нових і старих землях.

Сьогодні в Німеччині органи місцевого самоврядування і місцевого управління мають деякі відмінності. Тут фактично діє дворівнева система управління – федеративна і земельна. Комуни являються невід’ємною частиною земель, а комунальне право виступає в якості виключної компетенції земельного законодавства. Інститут місцевого самоврядування розглядається в сучасній Німеччині як один із елементів демократії. Основний Закон ФРН не містить детального положення, яке регулює місцеве самоврядування і місцеве управління. В ст. 28 регламентується лише те, що в громадах і округах на основі всезагальних і прямих виборів при таємному голосуванні повинні створюватися представницькі органи.

Таким чином, громадам і об’єднанням громад надається право на самоврядування в питаннях місцевого господарства. Такі ж формулювання закріплюються і в конституціях земель. Специфіка комунальної системи Німеччини полягає у великій кількості рівнів управління при відсутності єдиної системи місцевого самоврядування та місцевого управління. В кожній землі є індивідуальні особливості організації місцевої влади, хоча у всіх землях, за виключенням міст-земель, які є одночасно землями і громадами, функціонують округи: громадівські, місцеві і сільські. В окремих землях зустрічаються більш крупні громадівські союзи, це райони Баварії, земельні союзи в Північному Рейні-Вестфалії.

Муніципальна асиметрія тягне за собою поділ місцевих повноважень, які діляться на три групи – добровільні, обов’язкові та делеговані; на добровільні у муніципалітетів не вистачає коштів, тому більшість виконують обов’язкові та делеговані. Громада виконує на своїй території під свою відповідальність всі адміністративні функції, за виключенням тих випадків, коли законом виконання цих функцій доручено іншим структурам управління.

Доцільність і прибутковість своїх дій кожна громада визначає самостійно. Без достатнього фінансування місцеве самоврядування існувати не може, тому Основний Закон і земельні конституції містять фінансові гарантії по відношенню до громад та районів. Типовими джерелами доходів для громад являються податки та збори, зноси, відрахування, державні асигнування, кредити та ін. Але цих коштів недостатньо, багато громад скаржаться на нестачу коштів [8, с. 68–74]. Ця проблема завжди гостро стояла у Німеччині, дискусії про належне фінансове забезпечення громад не припиняються й досі, тому що їхніх коштів не вистачає на покриття фінансових потреб. Тому громади отримують від федерацій і земель частку від прибуткового податку. Крім того, сюди належать відрахування у межах фінансової угоди про розподіл коштів, які окремо регулюються у кожній землі.

В Конституції земель закріплено поняття місцевого самоврядування. Сила земель виражається в адміністративному управлінні і в участі в законодавчій діяльності федерації через бундесрат. Землі відповідають за своє внутрішнє адміністративне управління і за реалізацію федерального права під свою відповідальність за дорученням федерації. Кожна земля має в столиці своє представництво на чолі Уповноваженого Землі при федерації. В кожній землі цей уповноважений входить до складу уряду в ранзі міністру і являється земельним міністром у справах федерації.

Базова структура місцевого управління включає: федеральну владу, 16 земель, округи, райони і міста, громади, об’єднання громад. Землі наділені правом вирішувати більшість внутрішніх питань. В шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції децентралізовані і передані адміністративним районам. Районне зібрання обирає главу адміністрації району – ландрата строком на 4–6 років. В громадах обирається бургомістр строком на 8–12 років [7, с. 30–38].

Сьогодні місцеве самоврядування входить в компетенцію земель, тому моделі місцевого самоврядування в залежності від зони окупації різняться між собою. В колишній британській зоні використовується модель «рада – найманий менеджер», тобто представницький орган обирається населенням, а виконавчим органом являється колективна магістратура, яка обирається радою. Важливі питання вирішуються колегіально, а бургомістр виконує організаційну роботу. В колишній американській зоні використовується модель «Рада – обраний населенням мер». Вони складають єдину колегію, де провідна роль належить раді. В колишній французькій зоні – «рада – обраний нею бургомістр», бургомістр володіє значними повноваженнями. В Нижній Саксонії рада обирає Директора громади і виконавчий комітет [3, с. 421].

Місцеве самоврядування має характер змішаного типу, тому виділяють чотири основних типи устрою громад: магістратний, бургомістерський, північногерманський та південногерманський. Для південногерманського типу характерні сильні позиції бургомистра, які знаходять прояв в його функціях. Бургомістр в одній особі являється: головою ради і всіх її комітетів з правом вирішального голосу, він одноосібно керує підвладною йому адміністрацією, він – офіційний представник громади. Рада громади і бургомістр обираються виключно населенням.

Для північногерманського типу громадівського устрою характерні сильні позиції ради і відносно слабкі позиції голови адміністрації, які в принципі являються лише інструментом ради та його більшості. Голова Ради обирається з числа його членів і має титул бургомистра. Голови комітетів також обираються з числа членів Ради. Бургомістр працює на громадських засадах, отримуючи за це винагороду. Адміністрацією керує директор громади, який має посадові повноваження і отримує за це фіксований оклад. Він обирається радою і в будь-який час може бути звільнений з посади. Офіційним представником громади є бургомістр, повсякденною діяльністю з правом юридичної особи керує шеф адміністрації.

В Німеччині в кожній землі існує: з'їзд міст, який стосується міст не районного підпорядкування, Союз міст та громад, для муніципалітетів районного підпорядкування і З'їзд районів. Загально федеральними об'єднаннями є Німецький союз міст та громад і Німецький з'їзд районів. Також в Німеччині діє центр питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Це являється прикладом саморегулювання діяльності комун [1, с. 153–155].

Сьогодні в Німеччині також обговорюються процеси реформування місцевого самоврядування, зменшення кількості місцевих громад. В даний час увага зосереджена на внутрішній організації громад, що надихнули модною нині ідеєю нового суспільного управління New Public Management, багато громад роблять спроби впровадити нову систему управління в свою адміністративну діяльність [8, с. 68–74].

Мова йде про те, щоб провести лінію розмежування між політичними і адміністративними функціями, поклавши на адміністративні одиниці комунального управління право самостійно використовувати необхідні ресурси і відповідати за це. Таким чином, муніципальні або районні ради повинні займатися постановкою завдань, надавати відповідні засоби і постійно контролювати результати. В рамках поставлених завдань на відповідні адміністративні одиниці покладається повна відповідальність за цільове і ефективне використання матеріальних і людських ресурсів, що надаються їм. При цьому повинні вступати в дію стимулюючі конкурентні принципи.

Отже, комунальне самоврядування, як символ громадської свободи, має в Німеччині давню традицію, яка відображена і в Основному законі країни. Всі справи місцевої громади жителі мають право регулювати у межах законів під свою власну відповідальність. Тому жителі Німеччини ідентифікують себе більше з громадою, ніж з державою, і в комунальній сфері вони мають зовсім інші можливості для дій, ніж на державному рівні. Таким чином, громадівське самоврядування служить демократії і забезпечує рішення проблем більш вигідне громадянам ніж би це робила держава.

Таким чином, трансформаційні процеси, які охопили країни Європи, привели до укрупнення муніципальних утворень, посилилася уніфікація інституціональних основ місцевої влади, інтеграція місцевих органів влади в державний механізм та їх політизація.

Втім, повсюдні декларації децентралізації та розвитку локальної демократії вносять позитивні корективи в розвиток систем місцевого самоврядування, стримуючи швидкість уніфікації та надаючи можливості місцевим культурам інтерпретувати уніфіковані стандарти, адаптуватися до нових умов. Тенденція до зближення і формування нової правової системи через формування загальноєвропейського права, що має наднаціональний характер, призвела до інкорпорації уніфікованих норм та стандартів в національні правові системи держав-учасників ЄС (наприклад, стандарти урбанізації). Це демонструє динаміку систем самоврядування, які, орієнтуючись на впровадження найефективніших моделей самоврядування, виявилися залученими до складного процесу природної конвергенції та інституційної уніфікації, при одночасному втрачанні самотності та оригінальності.

Список використаних джерел

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К.К. Баранова. – М.: Дело и сервис, 2000. – 240с.
2. Великобритания: эпоха реформ / [под ред. Ал. А. Громыко]. – М.: Издательство «Весь Мир», 2007. – 536 с.
3. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география / В.А. Колосов, Н.С. Мироненко. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
4. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): / [под общей редакцией В.В. Еремяна]. – М.: Академический проект; Фонд «Мир», 2006. – 752 с.
5. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / Л. Полях // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139–149.
6. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов // Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
8. Элс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.

References

1. Baranova K.K. Biudzhetniy federalyzm y mestnoe samoupravlenye v Hermanyu / K.K. Baranova. – M.: Delo y servys, 2000. – 240s.
2. Velykobrytaniya: epokha reform / [pod red. Al.A. Hromyko]. – M.: Yzdatelstvo “Ves Myr”, 2007. – 536 s.
3. Kolosov V.A., Myronenko N.S. Neopolytyka y polytycheskaia heohrafyia / V.A. Kolosov, N.S. Myronenko. – M.: Aspekt Press, 2001. – 479 s.
4. Munitsypalnoe pravo zarubezhnykh stran (sravnytelno-pravovoi analiz): / [pod obshchei redaktsyei V.V. Eremiana]. – M.: Akademicheskyi proekt; Fond “Myr”, 2006. – 752 s.
5. Poliakh L. Vyznachennia i rozmezhuvannia povnovazhen mizh orhanamy derzhavy i mistsevoho samovriaduvannia: dosvid romanskoï Yevropy / L. Poliakh // Liudyna i polityka. – 2002. – № 2. – S. 139-149.
6. Roi O.M. Systema hosudarstvennoho y munitsypalnoho upravlenyia / O.M. Roi. – SPb.: Pyter, 2006. – 336 s.
7. Cherkasov A.Y. Sravnytelnoe mestnoe upravlenye: teoriya y praktyka / A.Y. Cherkasov // Yn-t hos-va y prava RAN. – M.: FORUM-YNFRA-M, 1998. – 160 s.
8. Elers D. Mestnoe samoupravlenye v Hermanyu / D. Elers // Hosudarstvo y pravo. – 2002. – № 3. – S. 68–74.