

Олександр Ахмеров

Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІТИКА СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇН: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

Oleksandr Akhmerov

National University "Odesa Law Academy", Ukraine

MUNICIPAL POLICY OF SCANDINAVIAN COUNTRIES: INSTITUTIONAL DIMENSION

The essence and main directions of municipal policy are considered. The main models of the municipal system, as well as the organizational form of the relations of local self-government institutions, developed by the world practice are determined. The Scandinavian (North European) model of the municipal system is analyzed. Its characteristic features are clarified. Specific features of the institutional component of the mechanism for the implementation of municipal policy in Norway, Denmark, Sweden and Finland are established. On the basis of a comparative analysis, ways of borrowing Scandinavian experience and increasing the effectiveness of municipal policy and the structure of institutions of local public authority in Ukraine are proposed, namely: introduction of the principles of subsidiarity and general competence of local self-government institutions; application of outsourcing in the sphere of rendering of services to the population; the introduction of such an organizational form of relations between local self-government institutions as the "Council-Manager", what will provide the high level of professionalism of an executive power at the local level and a possibility of implementation of long-term projects.

Keywords: municipal policy, Scandinavian model of municipal system, local self-government, decentralization, authority of general competence.

В рамках євроінтеграційного курсу нашої держави однією з найбільш значущих реформ є децентралізація. Як показала практика, існуюча модель, яка дісталася нам у спадок від радянських часів, багато в чому втратила функціональність. А оскільки подолати відставання в розвитку демократичних інститутів Україні необхідно в максимально стислі терміни, то досвід більш успішних країн представляється незамінним для реформування вітчизняних інститутів місцевої публічної влади (в першу чергу, місцевого самоврядування) та муніципальної політики.

В Україні триває наукова дискусія щодо пошуку балансу між централізацією та децентралізацією¹. Проте ефективність курсу на децентралізацію обумовлена діяльністю центральної та місцевої публічної влади. Вітчизняна практика показує не досить високий рівень ефективності останньої, тому актуальним є дослідження прогресивного зарубіжного досвіду становлення та реалізації муніципальної політики, а саме інституційного її виміру.

На даний час в світі існують приклади, коли ефективна муніципальна політика та раціональна система місцевого самоврядування дозволяє забезпечити в країні розвиток суспільства та високу якість життя населення. Такою є скандинавська (північноєвропейська) модель муніципальної системи.

Питання визначення співвідношення місцевого самоврядування та місцевої влади вперше були порушені в роботах таких зарубіжних вчених, як П. Ашлей і Г. Елліпек.

Серед сучасних авторів, що займаються проблемами муніципальної політики, слід назвати А.Н. Аверіна, В.І. Бутова, В.І. Васильєва, А.Г. Вороніна, В.Г. Ігнатова, Б.В. Калиновського, В.І. Патрушева, В.С. Чиркіна, А. Н. Широкова та ін.

¹ Батанов, О.В. (2010). *Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія*. Київ: Юридична думка, 134.

Вивчення досвіду організації муніципальної політики в зарубіжних країнах розглянуто в роботах В.І. Васильєва, Д. Вілсона, Х. Волльманна, В. Дюрана, М.Б. Горного, В.Б. Зотова, Н.А. Куфакова, Ю. Лауриняки, О. Оффердала, Дж. Чендлера та ін.

Вказані автори досліджували, як правило, дві основні моделі муніципальної системи: англосаксонську та континентально-європейську, не приділяючи уваги скандинавській, в той час коли країни цього регіону мають значні досягнення в сфері реалізації муніципальної політики, які можуть бути корисними для України в сучасних умовах.

Метою даної статті є аналіз скандинавської моделі муніципальної системи, відмінних рис механізму реалізації муніципальної політики (інституційної складової) в регіоні та особливостей окремих країн, а також виявлення можливих шляхів запозичення їх досвіду Україною.

Останні роки характеризуються тим, що в країнах Європейського союзу активізувалися процеси конституційного реформування публічної влади, адміністративно-територіального устрою, виборчого процесу. У сучасній європейській цивілізаційній традиції вважається, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного ладу. Ця теза закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналась і Україна.

Прийняття в 1985 році зазначеної хартії та проведенням Конгресом місцевих і регіональних влад Європи постійного моніторингу рівня імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування призвело до суттєвих змін місцевого самоврядування практично у всіх державах-членах ЄС, пов'язаних з формуванням дієвого механізму реалізації муніципальної політики.

Остання являє собою сукупність економічних, соціальних, екологічних та інших цілей та орієнтирів муніципальної влади, а також способів їх досягнення; сукупність цілей і завдань, практично реалізованих органами місцевого самоврядування та засобів, що використовуються при цьому¹. В якості засобів реалізації муніципальної політики виступають: стартові умови муніципальної діяльності, природно-географічні особливості, кадровий потенціал муніципального утворення та ін.

Стратегічним завданням муніципальної політики є підвищення якості життя населення на території муніципального утворення².

До основних напрямів муніципальної політики належать: економічна політика; громадська безпека; забезпечення сприятливого навколишнього середовища; забезпечення житлом; забезпечення сприятливого середовища проживання; забезпечення здоров'я населення; розвиток фізичної культури і спорту; створення умов для задоволення духовних потреб населення; соціальна підтримка окремих верств населення; забезпечення умов для входження в життя підростаючого покоління; проблеми народонаселення, народжуваності, смертності; відносини між представниками різних народів, національностей; стан релігійності, релігійної свідомості, положення різних конфесій і т.д.³

Механізм реалізації муніципальної політики нам представляється як система політико-правової, інституційної, організаційної та фінансової його складових. Інституційна компонента представлена органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях. Слід зазначити, що в європейських країнах провідна роль належить першій групі інститутів, в той час як другій може взагалі не існувати.

Відповідно до Європейської хартії, в основу місцевого самоврядування покладено три основні принципи⁴:

- власне право на місцеве самоврядування, тобто закріплення даного права на рівні законів і конституцій;
- влада загальної компетенції – можливість для органів місцевого самоврядування вживати будь-які дії, крім тих, які заборонені загальнонаціональним законодавством (тобто застосовується основний принцип правової філософії демократичних країн: «дозволено все, що не заборонено»);

¹ Авдонькин, В.Я. (2007). *Муниципальная социально-экономическая политика: учебное пособие*. Челябинск: Челябинский государственный университет, 19–20.

² Зотов, В.Б.: под редакцией (2010). *Система муниципального управления*. Ростов-на-Дону: Феникс, 136.

³ Авдонькин, В.Я. (2007). *Муниципальная социально-экономическая политика: учебное пособие*. Челябинск: Челябинский государственный университет, 24–26.

⁴ *Європейська хартія місцевого самоврядування 1985* (Рада Європи) *Офіційний сайт Верховної Ради України* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036> (2018, червень, 08).

– принцип субсидіарності – компетенція в тій чи іншій сфері діяльності по можливості належить найнижчому рівню управління, максимально наближеному до людей.

Стосовно нашої країни, слід зазначити, що перший принцип у нас виконується в повному обсязі, підтвердженням чому є розділ XI Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та інші політико-правові акти. Другий та третій – виконуються лише частково. На нашу думку, Україні слід впроваджувати саме третій принцип, оскільки дуже часто в нашому суспільстві дає про себе знати спадок управлінських принципів радянських часів, коли центральні органи влади намагалися включити в сферу своєї компетенції якомога більше коло питань, залишаючи громадам лише найменш значущі питання.

Світова практика виробила кілька моделей муніципальних систем з притаманною їм муніципальною політикою. Більшість авторів схиляється до думки, що таких моделей існує три¹:

– англосаксонська, за якої виключаються будь-які представники центрального уряду на місцях, а муніципалітети самостійно здійснюють владу в межах своїх повноважень (контрольна функція покладена на уряд);

– французька (континентальна) – припускає контроль центральною владою через спеціально призначених представників або в інших формах;

– німецька (змішана) – органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, а громада самостійно і під свою відповідальність вирішує завдання на своєму рівні, але відповідно до законів.

Дещо іншу класифікацію запропонували М. Голдсміт і Г. Балдерсхайм², які виділяють три моделі місцевого управління:

– північноамериканську, при якій сфера діяльності муніципалітетів доволі вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність. Така модель більшою мірою орієнтована на обслуговування інтересів бізнесу, ніж на задоволення потреб окремих громадян;

– південно-європейську (Франція та Італія) – муніципальна активність досить низька, а блага і цінності розподіляються на основі особистих відносин (патронаж); їй притаманний високий ступінь участі в місцевих виборах, місцеві політичні інтереси впливають на політику на національному рівні;

– скандинавську або північноєвропейську (Данія, Фінляндія, Швеція, Норвегія) – активні муніципалітети, що несуть відповідальність за вирішення широкого спектра завдань. У цих країнах поширена ідея, що муніципалітети можуть використовуватися в якості органів надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави загального добробуту.

Однак більш виправданою уявляється розширена типологія М.Б. Горного, який виділяє континентальну, англосаксонську, змішану, іберійську (різновид змішаної) та північноєвропейську³.

Остання являє собою розвиток англосаксонської, пов'язана з такою формою децентралізації як федералізм і поширена в Швеції, Норвегії, Данії, Ісландії, Фінляндії. Головна відмінність від «англосаксонської» моделі полягає в законодавчому конституюванні статусу органів місцевого самоврядування.

В скандинавських країнах реалізована дворівнева модель місцевого самоврядування: комуна – графство (виняток – Фінляндія, де тільки один рівень: комуни). Нижчий (комунальний) рівень характеризується тим, що всі жителі мають можливість брати участь у прийнятті рішень і впливати на процес управління. Комуни тут наділені правом оподаткування і повноваженнями самим вирішувати питання місцевого значення.

Управління комуною здійснюється виборним органом (як правила, муніципальною радою), що складається з представників політичних партій, обраних прямим голосуванням громадян на чотири роки.

Управління округом здійснюється обраною також на чотири роки радою (або ландстингом). Основні питання, якими займається ландстинг – охорона здоров'я і транспорт.

Так, в Данії управління комуною здійснює рада комуни на чолі з обраним зі свого складу бургомістром (мером), який одночасно очолює муніципальну адміністрацію. Більша частина питань

¹ Васильев, А.А. (2000). *Муниципальное управление : Конспект лекций*. Нижний Новгород: Гладкова О. В.

² Цитування за: Оффердал, О. (1999). *Местное самоуправление в скандинавии: достижения и перспективы. Полис. Политические исследования*, 2, 155–156.

³ Горный, М.Б. (2011). *Местное самоуправление: учебное пособие. Муниципальная политика и местное самоуправление в России*. Санкт-Петербург: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, II, 70.

вирішується комісіями, що утворюються в складі ради. Адміністративні служби підпорядковані відповідним комісіям та бургомістру. Бургомістр обирається на чотири роки та може бути зміщений достроково лише на основі судового рішення¹.

На рівні округу (амту) в Данії інститутами місцевої публічної влади є рада округу та її голова, обраний з членів ради. Державну адміністрацію в окрузі очолює амтсман, який призначається урядом. У його підпорядкуванні знаходяться сили порядку, і він має низку підзаконних повноважень. В цілому органи прямого державного управління вкрай нечисленні, оскільки велика частина повноважень на місцевому рівні передана органам самоврядування².

В Норвегії муніципалітети (комуни) і фюльке (округи) управляються виборними радами. Центральний уряд в фюльке представлено губернатором, який призначається королем. Муніципальна рада обирає виконавчий комітет (складається як мінімум з п'яти членів і включає в себе представників всіх партій відповідної ради та мера), який розглядає пропозиції про створення чотирирічного економічного плану, фінансові, бюджетні та податкові питання³.

У муніципалітетах Швеції громадяни обирають муніципальну раду – Збори комунальних уповноважених, а на рівні лена (округу) – ландстинг (законодавчий орган регіонального рівня). Муніципальна рада призначає муніципальний виконавчий комітет з його членів. Виконавчий комітет очолюється головою, якого часто називають мером. Така ж процедура здійснюється в лені: ландстинг призначає виконавчий комітет лена. Державну владу в кожному лені представляють губернатор та правління лену, що є органом виконавчої влади. Губернатори ленів призначаються урядом на термін шість років⁴. У 1990-ті рр. в Швеції набуває поширення аутсорсинг, тобто місцеві та регіональні органи влади, замість того щоб організувати надання якихось послуг населенню, все частіше стали купувати їх у приватних компаній. Таким чином, стала розвиватися конкуренція між приватними і комунальними підприємствами в наданні послуг населенню. Перш за все це стосується транспортних послуг, прибирання сміття, утримання дітей в дитячих установах і т.д.⁵. На нашу думку, така практика була б корисною і в нашій країні, оскільки через конкуренцію на ринку постачальників послуг пересічні громадяни могли б отримувати якісніші послуги за нижчу ціну.

Інститути місцевої публічної влади Фінляндії представлені лише рівнем комун. Представницьким органом тут є муніципальні збори, які призначають політичний виконавчий орган для підготовки політичного порядку зборів і виконання прийнятих рішень. Фіни не обирають главу адміністрації. Муніципальне управління очолює професійний муніципальний менеджер, який призначається зборами і відповідальний перед ними. Менеджер, як і всі фахівці, що працюють в муніципальному управлінні, зберігає свій пост після виборів і не залежить від їх результату. Тим самим забезпечується стійкість в діяльності муніципалітету. Збори можуть звільнити менеджера з юридичних підстав, однак на практиці це відбувається рідко⁶.

Слід зазначити, що північноєвропейська (скандинавська) модель найбільшою мірою відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Її ефективність пояснюється високим рівнем децентралізації та укрупнення муніципалітетів. Зокрема, в Швеції з 1950 по 1990 рік чисельність комун скоротилася з 2496 до 284. У Данії 1388 малих комун були об'єднані в 275, при цьому середня чисельність комуни склала близько 18000 жителів. У Норвегії цей показник дещо менший – чисельність муніципалітетів скоротилась з 744 до 446⁷. Крім того, у Швеції станом на 2005 рік частка осіб, працюючих у публічному секторі

¹ Фененко, Ю.В. (2004). *Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности*. Москва: МГИМО-Университет, 118–119.

² Старцев, Я.Ю. (2008). *Курс лекций. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах: учебное пособие*. Москва: Инфра-М, 186.

³ Горный, М.Б. (2018, березень, 02). Северо-европейская модель местного самоуправления. *Ежедневный Журнал* <<http://www.ej.ru/?a=note&id=32227>> (2018, червень, 08).

⁴ Могунова, М.А. (2008). Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов. *Вопросы государственного и муниципального управления*, 4, 48.

⁵ Антюшина, Н.М. (2007). Шведская система местного самоуправления. *Государственная власть и местное самоуправление*, 10, 43.

⁶ Горный, М.Б. (2018, березень, 02). Северо-европейская модель местного самоуправления. *Ежедневный Журнал*. <<http://www.ej.ru/?a=note&id=32227>> (2018, червень, 08).

⁷ Оффердал, О. (1999). Местное самоуправление в скандинавии: достижения и перспективы. *Политические исследования*, 2, 155.

на центральному рівні складає 17 % від загальної кількості, а на місцевому рівні – 83 %¹, з чого можна зробити висновок про те, що більшість питань життєдіяльності суспільства вирішується на місцевому рівні.

Європейська практика виробила два шляхи об'єднання муніципалітетів (общин, комун, громад та ін.): стимулювання добровільного об'єднання та адміністративне укрупнення. Наприклад, у Фінляндії об'єднання комун базується на широкому фінансовому стимулюванні, і перш за все на дотаціях з державного бюджету². Слід підкреслити, що муніципальна політика даної країни є однією з найуспішніших. Адміністративний характер укрупнення був задіяний в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. При цьому проводилися консультації з жителями.

В рамках даного дослідження представляється цікавою класифікація ідеальних типів органів місцевого самоврядування, запропонована О. Оффердалом, яка базується на використанні двох критеріїв – представництво (автономність місцевих одиниць і ступінь участі місцевих жителів в управлінні їх справами; для високого рівня представництва характерні значна автономія від контролю з боку центру і правління місцевих жителів або їх представників) та обсяг функцій органів місцевої влади (деякі муніципалітети відповідають за вирішення широкого кола питань та є органами місцевого управління загального призначення, сфера компетенції інших звужена до одного завдання, тобто вони мають цільове призначення):

I загальне призначення / високий рівень представництва – в даному випадку мова йде про органи місцевого самоврядування в повному сенсі;

II цільове призначення / високий рівень представництва (США, Англія);

III загальне призначення / низький рівень представництва (префектури);

IV цільове призначення / низький рівень представництва (периферійні відділення органів центрального управління)³.

Органи місцевого самоврядування скандинавських країн відносяться до першого типу. Поряд з ними є периферійні відділення органів центральної влади, а також муніципальні утворення цільового призначення, що займаються, наприклад, справами шкіл, церкви або ж організацією допомоги бідним. У той же час проводиться політика передачі якомога більшого числа функцій муніципальним органам загального призначення. У Данії, Норвегії та Швеції існують політично обрані органи управління проміжного рівня. В Фінляндія подібна проміжна система відсутня, проте наявна широка мережа міжмуніципальної кооперації за спеціальними напрямками (охорона здоров'я, вища освіта, планування). На думку Л.Дж. Шарпа, в ряді країн Європи органи управління проміжного рівня набули великого значення у вирішенні місцевих проблем⁴.

В такому контексті доцільним є аналіз організаційних форм відносин органів місцевого самоврядування всередині муніципального утворення, що склались у світі. Так, М.Б. Горний виділяє сім таких моделей:

1) модель «Рада – Система комітетів» – обрана населенням шляхом прямих виборів рада поділяється на галузеві комітети, які виробляють напрями муніципальної політики в певній сфері (освіта, охорона здоров'я тощо), виконавчі функції покладено на чиновників департаментів, тобто немає єдиного виконавчого органу (адміністрації) та голови виконавчої влади. Така модель раніше використовувалась Великобританією та США;

2) модель «Рада – Виконавчий комітет» – обрана рада призначає невеликий виконавчий комітет, що функціонує як колегіальний глава виконавчої влади. Члени комітету можуть нести виконавчу відповідальність за певні департаменти і служби. У складі ради є голова, комітети і комісії, які мають лише дорадчі, консультативні функції (Австрія, Фінляндія, частина земель Німеччини);

3) модель «Рада – Менеджер» – обрана жителями рада відповідає перед ними за всі аспекти міського управління; однак збирається не часто і обмежується затвердженням бюджету,

¹ Волльманн, Х. (2013). Пути развития и реформирования систем местного самоуправления в европейских странах. *Вестник РУДН. Серия Политология*, 3, 69.

² Калиновский, Б.В. (2013). Значение опыта стран Европейского союза для реформирования местной публичной власти в Украине. *Современное право*, 5, 131.

³ Оффердал, О. (1999). Местное самоуправление в скандинавии: достижения и перспективы. *Политические исследования*, 2, 156.

⁴ Sharpe, L.J.: editor. (1993). *The European meso: and appraisal. The rise of meso government in Europe*. London: Sage Publications.

визначенням місцевої політики і правил. Комітети ради не мають права прийняття обов'язкових рішень. Рада призначає професійного менеджера, який здійснює повне керівництво адміністрацією і відповідає за свою діяльність тільки перед радою, яка може змістити його з цієї посади, але не втручається в його оперативну діяльність (міста Великобританії);

4) модель «Сильний мер – Рада» – мер формує структуру і кадри адміністрації, виступає політичним лідером муніципального утворення та главою адміністрації, має право вето на рішення ради (яке долається 2/3 депутатів ради). Він може бути усунутий з посади рішенням ради в результаті імпічменту. Рада має нормотворчі функції, затверджує бюджет і звіт про його виконання, контрольні функції (США);

5) модель «Слабкий мер – Рада» – мер обирається радою (як правило, з числа депутатів) і може бути усунений з посади рішенням ради. Мер та рада мають право пропонувати варіанти структури адміністрації, яка затверджується радою, мер пропонує раді кандидатури на посади керівників департаментів адміністрації (невеликі міста США та Європи);

6) модель «Мер – Загальні збори» – існує в малих поселеннях (менше 100 жителів). Обраний мер (староста) здійснює повноваження всіх органів місцевого самоврядування, крім затвердження бюджету, звіту про його виконання і контрольних функцій – це функції загальних зборів (РФ);

7) модель «Система комісарів» – держава призначає головного адміністратора (комісара) з окремими виконавчими повноваженнями. Рада має владні функції по визначенню політики і правил, дорадчі функції по відношенню до виконавчої влади (Франція та Індія).

У скандинавських країнах використовується модель «Рада – Менеджер» (Норвегія, Швеція, Фінляндія) та модель «Слабкий мер – Рада» (Данія)¹.

На нашу думку, Україні варто застосувати модель «Рада – Менеджер», оскільки її перевагами є: професіоналізація виконавчої влади, зосередження функцій координації та оперативного управління в одних руках; чітке визначення ролей депутатів і чиновників. В той же час такі її недоліки, як зменшення ролі ради та відсутність політичної ваги менеджера (що в європейській практиці знижує політичну силу виконавчої влади) у сучасних вітчизняних реаліях перетворюється в перевагу. Єдиним недоліком такої системи при запровадженні в нашій державі, буде те, що при прийнятті виконавських рішень не представлені різні точки зору. Однак така ситуація допоможе менеджеру планомірно приводити в життя довгострокові цілі муніципальної політики.

Таким чином, скандинавська модель передбачає повноцінну, «універсальну» систему місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення всього спектру локальних завдань, відрізняється високим рівнем представництва і активності муніципалітетів, які використовуються в якості органів надання різного роду послуг.

Характерними рисами організації місцевого самоврядування цих країн є:

- місцеве самоврядування – частина єдиного публічного управління;
- виборність і самостійність місцевих органів влади;
- право і обов'язок вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність;
- компетенція і повноваження розподіляються між різними рівнями влади, виходячи з єдиної доцільності;
- місцевим громадам передається максимум соціальних функцій держави;
- на місцевому рівні відсутні органи прямого державного управління;
- контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розподілений між державою, громадянами та спеціально створюваними громадськими органами;
- нація складається з територіальних спільнот, інтереси нації включають в себе місцеві інтереси².

Наведений перелік, на наш погляд, необхідно доповнити такими рисами:

- високий ступінь автономії органів місцевого самоврядування, саме місцева громада є джерелом влади. Так, у Данії вивчення скарг громадян на рішення муніципалітетів є важливою

¹ Кытманова, Н.М. (2018). Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России. *Школа муниципального политика*. <<http://shkola-municipalnogo-politika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyu-opyt-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii/>> (2018, червень, 08).

² Коваленко, Н.Е. (2008). *Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие*. Санкт-Петербург: СПбГУЭФ.

частиною адміністративної роботи, вони розглядаються в спеціальних адміністративних судах – швидко, дешево та обґрунтовано¹.

– загальні формулювання компетенції місцевого самоврядування. Наприклад, у законі про місцеве самоврядування Данії взагалі не розкриваються питання місцевого значення. Муніципалітети Данії можуть займатися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для місцевої громади, якщо тільки дані питання не є компетенцією держави і не регулюються галузевим законодавством².

– права громадян розуміються як їх права на захист від втручання держави в приватну і суспільне життя. Свобода місцевих громад робити вибір, які послуги і в якому обсязі вони хочуть мати, вважається більш важливою, ніж бажання забезпечити всім громадянам однаковий набір соціальних благ. Цікавий приклад дає практика Швеції, відомої як еталон соціальної держави. Так, коли в риксдагу обговорювався закон про соціальні допомоги, комісія з соціальних проблем, щоб захистити право окремої людини «на прийнятний життєвий рівень», запропонувала в цьому законі визначити рівень допомоги, яку повинні були виплачувати органи місцевого самоврядування. Ця пропозиція була відхилена з посиланням на автономію комунального самоврядування³. Шведи вважають, що уніфікація надання соціальних благ – завдання держави загального добробуту, а не місцевого самоврядування.

– фіскальна автономія, причому в доходах місцевих бюджетів домінують місцеві податки. Наприклад, самостійність шведських комун і ландстингів спирається насамперед на власну податкову базу.

За результатами проведеного дослідження доходимо до **висновку**, що в сучасній Європі триває робота щодо формування ефективної муніципальної політики, забезпечення політико-правових та інших умов для ефективної адаптації системи місцевого самоврядування до сучасних реалій європейської інтеграції.

В цілому, слід констатувати принципову відмінність європейської моделі місцевого самоврядування від так званої пострадянської. Європейська модель полягає в побудові влади не по вертикалі, що характерно для країн, схильних до авторитарних тенденцій, а горизонтальних відносин між центром і місцями. Державна влада і місцеве самоврядування створюють два горизонтальних рівня, між якими не існує жорсткої системи підпорядкованості, а взаємини будуються не на командно-наказових принципах, а на основі балансу повноважень і відповідальності, регламентованих чинним законодавством. І як показує практика, саме така модель прийняття управлінських рішень більш ефективна.

Місцеве самоврядування скандинавських країн засноване на муніципалітетах універсального типу, які виконують широке коло функцій і є важливими органами соціального забезпечення населення. Скандинавські держави загального добробуту цілком можна назвати муніципальними державами загального добробуту. Розміри муніципалітетів тут відносно великі – як з точки зору чисельності населення, так і за масштабами територій. Практично всі муніципальні радники є членами політичних партій, але міжпартійні конфлікти рідко отримують гострі форми, і політика, як правило, має суто прагматичний характер, що, можливо, пов'язано з наявністю формального вимоги, згідно з якою кожній партії повинно бути надано місце в усіх виборних муніципальних органах.

У кожній з розглянутих країн є свої особливості. Фінляндія відрізняється тим, що там відсутній проміжний рівень влади. Замість нього отримала розвиток широка мережа міжмуніципальної кооперації. У Данії найбільш поширене участь користувачів. Норвезькі муніципалітети мають найбільшу свободу в управлінні власними справами. Швеція більше за всіх експериментує з використанням ринкових механізмів у сфері муніципальних послуг. В цілому місцеве самоврядування в скандинавських країнах стає все більш інтегральною частиною загальнодержавної організації з надання послуг. Муніципалітети втратили свою роль автономної місцевої одиниці, що займається виключно власними справами. У той же час їх значення в політичних системах скандинавських країн безсумнівно зросло.

¹ Лауриняки, Ю., Линкола, Т., Прятта, К. (1996). *Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии*. Москва: Знание, 228.

² Либоракина, М.И. (2003). Зарубежный опыт организации местного самоуправления. *Полития*, 4, 228.

³ Там само, 230.

Дослідивши досвід скандинавських країн, можна запропонувати наступні шляхи для підвищення ефективності діяльності інститутів місцевої публічної влади в Україні: запровадження принципів субсидиарності та загальної компетенції органів місцевого самоврядування; запровадження аутсорсингу в сфері надання послуг населенню; запровадження такої організаційної форми відносин органів місцевого самоврядування, як «Рада – Менеджер»; що забезпечить високий рівень професіоналізму виконавчої влади на місцях та можливість реалізації довгострокових проєктів.

References:

1. Sharpe, L.J.: edited (1993). *The European meso: and appraisal. The rise of meso government in Europe*. London: Sage Publications. [in English].
2. Avdon'kin, V.Ja. (2007). *Municipal'naja social'no-jekonomicheskaja politika: uchebnoe posobie* [Municipal socio-economic policy: Textbook]. Cheliabinsk: Cheljabinskii gosudarstvennii universitet. [in Russian].
3. Antjushina, N.M. (2007). Shvedskaja sistema mestnogo samoupravlenija [Swedish system of local self-government]. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 10, 40-47. [in Russian].
4. Batanov, O.V. (2010). *Municipal'na vlada v Ukrajini : problemy` teorii ta prakty`ky` : monografiya* [Municipal authorities in Ukraine: problems of theory and practice: monograph]. Kyiv: Yurydychna dumka. [in Ukrainian].
5. Vasil'ev, A.A. (2000). *Municipal'noe upravlenie: Konspekt lekcij* [Municipal management: Summary of lectures]. N. Novgorod: Izdatel' Gladkova O. V. [in Russian].
6. Voll'mann, H. (2013). Puti razvitiya i reformirovaniya sistem mestnogo samoupravlenija v evropejskih stranah [Ways of development and reform of local government systems in European countries]. *Vestnik RUDN. Serija Politologija* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series of Political Science], 3, 67–78. [in Russian].
7. Gornij, M.B. (2018, March, 02). Severo-evropejskaja model' mestnogo samoupravlenija [North-European model of local self-government]. *Ezhednevnyj Zhurnal* [Daily Journal]. <<http://www.ej.ru/?a=note&id=32227>> (2018, May, 06). [in Russian].
8. Gornij, M. B. (2011). *Municipal'naja politika i mestnoe samoupravlenie v Rossii. Mestnoe samoupravlenie : uchebnoe posobie* [Municipal policy and local government in Russia. Local government: a training manual]. St. Petersburg: Otdel operativnoj poligrafii NIU VShJe, II. [in Russian].
9. Yevropejs'ka xartiya miscevogo samovryaduvannya 1985 (Rada Yevropy) [European Charter of Local Self-Government 1985 (Council of Europe)]. *Ofitsijnyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036> (2018, May, 06). [in Ukrainian].
10. Kalinovskij, B.V. (2013). Znachenie opyta stran Evropejskogo sojuza dlja reformirovaniya mestnoj publichnoj vlasti v Ukraine [The importance of the experience of the countries of the European Union for the reform of local public authority in Ukraine]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 5, 128-133. [in Russian].
11. Kovalenko, N.E. (2008). *Mestnoe samoupravlenie kak forma demokratii: Uchebnoe posobie* [Local self-government as a form of democracy: A manual]. St. Petersburg: SPbGUJeF. [in Russian].
12. Kytmanova, N.M. (2018). Zarubezhnyj opyt organizacii mestnogo samoupravlenija i vozmozhnost' ego primenenija v Rossii [Foreign experience of organization of local self-government and the possibility of its application in Russia]. *Shkola municipal'nogo politika* [School of Municipal Politics] <<http://shkola-municipalnogo-politika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyj-opyt-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii/>> (2018, May, 06). [in Russian].
13. Laurinmaki, Ju., Linkola, T., Prjatta, K. (1996). *Mestnoe i regional'noe upravlenie v Finljandii. Sojuz mestnyh organov samoupravlenija Finljandii* [Local and regional government in Finland. Union of Local Government of Finland]. Moscow: Znanie. [in Russian].
14. Liborakina, M.I. (2003). Zarubezhnyj opyt organizacii mestnogo samoupravlenija [Foreign experience of organization of local self-government]. *Politija* [Politia], 4, 225–237. [in Russian].
15. Mogunova, M.A. (2008). Samoupravlenie v Shvecii kak sposob obespechenija obshhegosudarstvennyh i mestnyh interesov [Self-government in Sweden as a way to ensure national and local interests]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija* [Issues of state and municipal management], 4, 48–71. [in Russian].
16. Offerdal, O. (1999). Mestnoe samoupravlenie v skandinavii: dostizhenija i perspektivy [Local self-government in Scandinavia: achievements and prospects]. *Polis. Politicheskie issledovanija* [Policy. Political Studies], 2, 155–167. [in Russian].
17. Zotov, V.B.: ed. (2010). *Sistema municipal'nogo upravlenija* [System of municipal government]. Rostov n/D: Feniks. [in Russian].
18. Starcev, Ja.Ju. (2008). Kurs lekcij. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie v zarubezhnyh stranah : ucheb. posobie* [Lecture course. State and municipal management in foreign countries: Textbook. allowance]. Moscow: Infra-M. [in Russian].
19. Fenenko, Ju.V. (2004). *Municipal'nye sistemy zarubezhnyh stran: pravovye voprosy social'noj bezopasnosti* [Municipal systems of foreign countries: legal issues of social security]. Moscow: MGIMO-Universitet. [in Russian].