

УДК 352.071(71)

Козюра Ігор Валерійович,

кандидат історичних наук, начальник відділу місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

ВИКЛИКИ І РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КАНАДІ ЯК ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання застосування канадського досвіду становлення і реформування муніципального управління для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Виділено основні етапи і тенденції розвитку місцевого самоврядування в Канаді, подано ряд науково-практичних пропозицій щодо місцевого розвитку в Україні в контексті адміністративної реформи.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальне управління, канадський досвід.*

В статье поднят вопрос применения канадского опыта становления и реформирования муниципального управления для дальнейшего развития местного самоуправления в Украине. Выделены основные этапы и тенденции развития местного самоуправления в Канаде, подано ряд научно-практических предложений относительно местного развития в Украине в контексте административной реформы.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное управление, канадский опыт.*

The issues of application of the Canadian experience of becoming and reforming of municipal government for the further development of local self-government in Ukraine are raised in the paper. The main stages, rules and tendencies of development of local government in Canada are underlined, a number of proposals concerning local development in a context of administrative reform in Ukraine is submitted.

Keywords: *local self-government, municipal government, Canadian experience.*

Проблема розвитку національно-історичних форм місцевого самоврядування як важливого елемента системи державного (публічного) управління здавна перебуває у центрі уваги фахівців у галузі державного управління, істориків, політологів, філософів, соціологів, економістів.

В Україні триває модернізаційний процес вдосконалення територіальної влади, що має ґрунтуватися на демократичних принципах, закріплених в Європейській хартії місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування є органічною частиною адміністративної реформи. Концепції реформи публічної адміністрації, адміністративної реформи в Україні передбачають, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. При проведенні реформи та її законодавчому забезпеченні особлива увага має бути приділена вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в сфері розвитку місцевого самоврядування.

Вивчення досвіду зарубіжних країн сприятиме і підвищенню ефективності виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, адже, як зазначено в рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, в Україні Європейська хартія місцевого самоврядування ще далека від повної імплементації [1].

Значний інтерес становить досвід Канади – країни з розвиненими структурою державного управління й місцевим самоврядуванням, яка посідає чільні місця в світі за індексом людського розвитку.

Цей досвід важливий для України як у теоретичному, так і в практичному плані. Адже:

– кожна з десяти провінцій Канади (до них варто також додати три федеральні території) характеризується власною системою організації місцевого самоврядування. Ця багатоваріантність дає багатий матеріал для аналізу, співставлення й порівнянь, дозволяє взяти на озброєння все краще й найбільш ефективно, врахувати помилки й недоліки;

– Канада є переконливим прикладом зростання основних моделей місцевого самоврядування: англосаксонської і континентальної, адже в цій країні їм доводиться діяти по-сусідству одна з одною (франкомовний Квебек, як і раніше, використовує власну модель самоврядування, в той час як решта канадських провінцій орієнтована на англосаксонську модель);

– міцні місцеві органи влади відіграють провідну роль у підтриманні життєздатної системи демократії у країні. Досвід Канади переконливо свідчить, що головна політична функція місцевого са-

моврядування полягає у фактичному здійсненні демократії на місцевому рівні.

В той же час канадський досвід спонукає до втілення отриманих знань у реальну практику територіальних громад України, вимагає вжиття заходів щодо:

- трансформації системи територіальної організації місцевої влади відповідно до конституційних норм та Європейської хартії місцевого самоврядування й інших міжнародних стандартів;

- комплексного законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, зміцнення його матеріальної та фінансової бази, реальної підтримки місцевого самоврядування з боку держави;

- реформування адміністративно-територіального устрою, створення належних умов для реалізації прав територіальних громад для самостійного вирішення питань місцевого значення;

- чіткого розмежування відповідальності за надання адміністративних та громадських послуг населенню між різними рівнями публічної влади;

- зміцнення державних гарантій місцевого самоврядування, визначення чітких механізмів і прозорих процедур захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування, водночас врегулювання взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.

Тож закономірною є спроба простежити особливості процесу розвитку й реформування місцевого самоврядування в Канаді з метою вивчення, освоєння та впровадження набутих знань і досвіду у вітчизняну практику. Актуальність дослідження визначається взаємозв'язком з розробленням як теоретичних, так і практичних проблем становлення та розвитку системи державного управління й місцевого самоврядування в Україні.

Вивченню проблемних питань і тенденцій становлення, реформування й розвитку місцевого самоврядування в Канаді присвячено низку праць канадських вчених, фахівців у галузі державного управління – К.Кроуфорда [2], Д.Роуета [3], Т.Планкетта, Д.Беттса [4], Е.Сенктона [5], Р. та С.Тіндалів [6], Г.Каплана [7], Д.Хігінса [8], К.Грем, С.Філіпс, А.Маслоува [9] та ін. В той же час, вітчизняними науковцями це питання практично не досліджувалося. Лише окремі його аспекти, побіжно, розглядалися в монографіях Б.Андресюка [10], О.Карлова [11], О.Ярощука [12] та ін. [13], посібниках і публікаціях у спеціалізованих виданнях. Це дає підстави, вперше в окремій аналітичній статті, більш ґрунтовно зупинитися на проблемі, розв'язання якої має велике теоретичне і практичне значення.

Мета статті полягає у визначенні проблемних питань реформування, перспективних напрямів та основних тенденцій розвитку муніципального управління в канадських провінціях і федеральних територіях як складової частини глобального процесу «перевинайдення» місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Канаді й Україні та осмислення результатів організаційних, структурних і функціональних реформ систем територіальної організації влади в канадських провінціях наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. дають підстави стверджувати про переваги системи відповідального уряду, відкритої, прозорої, соціально орієнтованої системи державного управління й місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення людських потреб, системи підзвітної населенню, що передбачає вирішальну роль громадської думки в ухваленні рішень [14].

Одержані в ході проведеного дослідження результати, реалізована мета й завдання дозволяють зробити певні висновки і сформулювати науково-практичні рекомендації.

На початку ХХІ ст. об'єктивною необхідністю стає процес реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування в Україні, подальшого просування в напрямках досягнення визнаних світовим співтовариством стандартів рівня і якості життя, що вимагає радикальних змін ідеології та управлінських підходів до здійснення політики у сфері регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування.

З огляду на вказане особливого значення набуває вивчення та узагальнення тенденцій та досвіду проведення адміністративно-управлінських реформ у Канаді – країні, в якій органи місцевого самоврядування ефективно доповнюють федеральну політичну структуру влади. Вони виконують роль молодших партнерів вищої влади, поєднуючи в своїй діяльності втілення в життя політики федерального і провінційного урядів з урахуванням та захистом потреб і запитів місцевого самоврядування.

Результати проведеного дослідження свідчать про значні можливості застосування канадського досвіду в сфері муніципального управління для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових та демократичних засад.

Розглянуто місце і роль місцевого самоврядування у системі державної (публічної) влади й встановлено, що місцеве самоврядування поєднує елементи державних та громадських засад. Для адекватної

оцінки ролі місця місцевого самоврядування в державному управлінському механізмі, аналізу взаємовідносин окремих інститутів, що функціонують на місцевому рівні, слід визначитися з категоріальним апаратом, концепцією співвідношення понять «місцеве самоврядування», «місцеве управління», «місцеве врядування», «муніципальне управління», «муніципальний менеджмент».

Узагальнено історичний досвід становлення і функціонування систем місцевого самоврядування в провінціях та територіях Канади. Шляхом системного концептуально-цілісного аналізу запроваджено періодизацію становлення і розвитку цього інституту в країні. Визначено п'ять його періодів:

Перший з них охоплює другу половину XIX ст. – час, коли відбувався процес становлення органів місцевого самоврядування в провінціях Канади.

Другий збігається з «ерою реформ» кінця XIX – поч. XX ст., викликаних явищами урбанізації та демократизації суспільного життя.

Третій період – перша половина XX ст. – період Великої депресії та двох світових воєн, які засвідчили невідповідність діючої системи органів місцевого самоврядування викликам часу і призвели до розколин в основі традиційної муніципальної системи Канади.

Четвертий період – друга половина XX ст., період проведення низки організаційних, структурних, фінансових, функціональних та процедурних реформ органів місцевого самоврядування в Канаді з метою підвищення їхньої дієвості, ефективності й зростання ролі у наданні громадських послуг та розбудові громадянського суспільства.

П'ятий етап – кінець XX – поч. XXI ст. і до нашого часу – пов'язаний із законодавчим визнанням зростання ролі великих міст, реагуванням на світову соціально-економічну кризу, інфраструктурними рішеннями.

Проведене з застосуванням історично-інституційного підходу дослідження дає підстави для висновку, що структура органів місцевого самоврядування в Канаді формувалася, розвивалася, змінювалася і вдосконалювалася у відповідь на потреби й «виклики часу» – зростання кількості населення та необхідності оперативного, повного і якісного надання різних громадських послуг. З часом, у процесі розвитку суспільства, змінювалися потреби громадян, що змушувало центральну і місцеву владу ставити перед собою нові завдання, і, відповідно, для їхнього успішного розв'язання змінювати й вдосконалювати функціональне наповнення та організаційну структуру системи місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз становлення і розвитку місцевого самоврядування в Канаді й Україні дає підстави стверджувати, що незважаючи на відмінність типів систем місцевого самоврядування, в Канаді і Україні є спільні закономірності, тенденції розвитку та низка проблем, які проявляються в становленні та життєдіяльності територіальних громад.

Осмислення уроків становлення і розвитку місцевого самоврядування в Канаді та аналіз основних тенденцій організації влади на місцях дозволяє трактувати державне і самоврядне управління як нерозривну діалектичну єдність управління суспільними справами, дійти до висновку, що найбільш актуальною для України, як в теоретичному, так і в практичному планах, є так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, яка не протиставляє, а поєднує державні та самоврядні засади й регулює їхні взаємовідносини. Дослідженням доведено, що головна проблема при проведенні структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб виявити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним суспільно-економічним та політичним умовам кожної країни.

На основі вивчення досвіду функціонування місцевого самоврядування в провінціях та на територіях Канади визначено провідні тенденції його розвитку. Серед основних:

- прагнення передової частини канадських муніципалітетів до активізації своєї ролі в процесах державного управління, конституційного визнання, законодавчого затвердження нових принципів взаємовідносин між органами влади різних рівнів;

- суттєві зміни функцій органів місцевого самоврядування, викликаних такими чинниками, як: а) поява функцій, потреби в реалізації яких раніше не існувало і які сьогодні делегуються органом місцевого самоврядування державою; б) передача функцій, які раніше традиційно виконувались органами самоврядування приватним компаніям, або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення; в) скорочення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань;

- активний пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування, які поєднували б елементи трьох ключових форм – «сильний мер-рада», «рада-менеджер» та комісійної;

- посилення ролі виконавчих органів та впливу муніципальних чиновників у вирішенні справ, що свідчать про зміцнення професіоналізму місцевого самоврядування;

– зміцнення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування за рахунок того, що кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка необхідна для функціонування життєво необхідних комунальних служб, а муніципалітети широко застосовують економічні методи управління, що сприяє зміцненню дохідної частини бюджетів, розвитку комунального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності;

– прагнення до забезпечення громадян рівними можливостями доступу до отримання мінімальних стандартів обслуговування, незалежно від фінансових резервів місцевості, в якій вона проживає (провінційні «Програми рівних можливостей»);

– розширення міжмуніципальної кооперації, як одного з головних факторів підвищення рівня якості життя територіальних громад; створення міжмуніципальних органів спеціального призначення, міжмуніципальна кооперація;

– скорочення кількості сільських поселень та зростання кількості міських, поглиблення кризи міст як наслідок активізації процесів урбанізації та демографічних змін у країні;

– укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління;

– сприяння діяльності громадських асоціацій з метою забезпечення співучасті громадян в управлінні, репрезентації інтересів у муніципальних структурах;

– вирішення проблем місцевого самоврядування виключно шляхом переговорів на основі всебічного вивчення, обговорення і узгодження можливих шляхів розв'язання проблеми, взаємний пошук компромісу [15].

Аналіз досвіду організації місцевої влади в провінціях Канади дозволяє виділити базові критерії, за допомогою яких можна створити багатогранну, ефективно діючу модель місцевого самоврядування, визначити найбільш оптимальний для України варіант взаємодії державних та місцевих органів влади. Канадський досвід проведення муніципальних реформ озброює вітчизняних вчених і управлінців-практиків концептуальним баченням основних засад реформування системи місцевого самоврядування та місцевих органів влади, допомагає у розробці стратегії їхнього реформування, суть якої полягає в трансформації діючої традиціоналістської моделі самоврядування в новодемократичну консервативно-ліберальну модель, яка успішно реалізована в Канаді, в країнах Балтії, Центральної і Східної Європи.

На основі осмислення канадського досвіду муніципальних реформ обґрунтовано необхідність проведення в ході політичної та адміністративної реформи в Україні низки заходів, спрямованих на перетворення місцевого самоврядування в джерело потужної суспільної ініціативи та рушійну силу демократичних перетворень. А саме щодо: переміщення акцентів щодо управління територіями з центру на самі території, територіальні громади; максимального наближення самоврядних інститутів влади до громадянина; законодавчого закріплення права виборності всіх інститутів влади, пов'язаних з життям територіальних громад; забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування шляхом визначення базового адміністративно-територіальною одиницею України територіальної громади, за якою не буде території поза юрисдикцією територіальної громади; переходу до повноцінного самоврядування на рівні областей і районів, шляхом утворення виконавчих органів районних та обласних рад; підкріплення відповідальності місцевого самоврядування ресурсами, потрібними для виконання покладених на нього обов'язків, і насамперед власними доходами, майном та землею; визначення системи між територіальною громадою, районом та областю; визначення статусів сільського, селищного і міського голів, депутатів місцевих рад та їхній правовий захист; запровадження договірного принципу виконання делегованих повноважень, згідно з яким делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися й наданням необхідних для їхнього здійснення коштів; законодавчого закріплення ролі й місця асоціацій місцевих влад та інших інститутів, які репрезентують інтереси місцевого самоврядування; впровадження механізмів та процедур громадської участі у вирішенні місцевих проблем; формування механізмів партнерства – як між державною владою та місцевим самоврядуванням, так і між місцевим самоврядуванням, громадськістю та бізнесом.

Досвід Канади та реалії сьогодення вимагають формування чіткої вітчизняної системи освітньо-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Проведене дослідження свідчить, що розвиток системи місцевого самоврядування в Україні, його наближення до кращих світових стандартів, в умовах, що склалися, є найбільш реальним шляхом становлення в Україні повноцінного місцевого самоврядування й громадянського суспільства.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст]: Наук.-практ. посібн. / Упоряд. О.В.Бейко, А.К.Гук, В.М.Князєв / За ред. М.О.Пухтинського, В.В.Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
2. Crawford K.G. Canadian Municipal Government [Текст]. – Toronto: University of Toronto Press, 1954. – 407 p.
3. Rowat D.C. Your Local Government [Текст]. A Sketch of the Municipal System in Canada. – Toronto: Macmillan of Canada, 1962. – 148 p.
4. Plunkett T.J., Betts G.M. The Management of Canadian Urban Government [Текст]: A Basis Text for a Course in Urban Management. – Kingston: The Institute of Local Government, Queen's University, 1978. – 304 p.
5. Сенктон А. Системи міського управління [Текст] / Пер. з англ. – К.: Центр освіт. ініціатив, 2001. – 94 с.
6. Tindal C.R., Tindal S.N. Local Government in Canada [Текст]. – 5th ed. – Toronto: McGraw – Hill Ryerson Limited, 1999. – 399 p.
7. Kaplan H. Reform, Planning and City Politics [Текст]: Montreal, Winnipeg, Toronto. – Toronto: University of Toronto Press, 1982. – 775 p.
8. Higgins D. The Processes of Reorganizing Local Government in Canada [Текст] // Canadian Journal of Political Science. – 1986. – P. 241-243.
9. Graham K., Philips S., Maslove S. Urban Governance in Canada [Текст]: representation, resources and restructuring. – Toronto: Harcourt Brace Canada, 1998. – 306 p.
10. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні [Текст]: проблеми та перспективи. – К: Інформ.-видав. центр «Стилос», 1997. – 222 с.
11. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления [Текст]. – К.: Вища школа, 1993. – 114 с.
12. Ярошук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах [Текст]. – Тернопіль: Вид-во ТАНГ «Економічна думка», 1999. – 66 с.
13. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування [Текст]: Моногр./ Авт. колектив: В.К.Андрушко, В.М.Баранчук, В.М.Бодрух, Г.І.Леліков та ін.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 570 с.
14. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді [Текст]. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 156 с.
15. Козюра І.В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді [Текст]. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 332 с.