

УДК 352.07

Л. Ю. ІГНАТЕНКО

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Висвітлено питання реформування системи місцевого самоврядування у Великій Британії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., розроблено рекомендації щодо можливості адаптації цього досвіду до умов України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформування, місцева влада, місцеві ініціативи, право.

The question of reform of local government in the UK at the end XX – early XXI century. Recommendations on the possibility of adapting this experience to the conditions of Ukraine.

Key words: local government, reform, local government, local initiative, the legislature.

Англосаксонська система місцевого самоврядування сьогодні виступає зразком для організації життєдіяльності громад у більшості демократично розвинених країн світу. Її поширення є прямим наслідком існування британської колоніальної імперії і територіально співпадає з межами цієї імперії в період її розквіту. Однак – як і у випадку з романською системою – правові схеми колонізаторів не прижилися в традиційних суспільствах Азії та Африки. Тому проводити аналіз англосаксонської системи можна лише стосовно країн, які пройшли британський або американський шлях розвитку: від індустріального суспільства – до суспільства споживання, від традиційного або роздробленого суспільства – до сучасної демократичної держави.

Найбільш помітною особливістю організації місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві можна вважати традиційні відмінності між різними територіями. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регулюється окремими нормативними актами (для Англії та Уельсу часто приймаються загальні закони) і розрізняється за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ, повноваження органів управління, навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого управління, різні: в Англії – це міністерство (департамент) навколишнього середовища, регіонів і місцевого управління, на інших територіях – виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

Організація місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії завжди представляла особливий інтерес, адже загальновідомо, що інститут місцевого самоврядування набув значного розвитку саме в цій країні. Тут традиційно склалася автономія органів

місцевого самоврядування, що налічує вже не одне століття. Розвитку місцевого самоврядування в цій державі приділяється особлива увага з самого моменту його виникнення, і в силу цього англійські органи місцевого самоврядування постійно підлягають самому кардинальному реформуванню під впливом політичних та економічних чинників.

На рубежі тисячоліть у Великобританії було проведено широкомасштабне реформування місцевого самоврядування з метою адаптації даного інституту до мінливих умов життя сучасного світу. Здійснені реформи значною мірою торкнулися організаційних, фінансових, економічних та політичних аспектів англосаксонської моделі місцевого самоврядування та сприяли зміцненню одного з найважливіших інститутів публічної влади в світі.

Вищевказане зумовлює необхідність комплексного, всебічного дослідження англійського досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування та розгляду можливостей його адаптації до умов України.

Питанням реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії присвячено значну кількість наукових досліджень, зокрема роботи С. Авакяна, В. Баранчікова, І. Глебова, О. Кононова, Б. Крилова, Б. Лазарева та ін.

Невирішеною частиною загальної проблеми щодо узагальнення досвіду реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. можна вважати розробку рекомендацій, які могли би бути втілені під час реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Метою цієї публікації є висвітлення особливостей реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., а також розробка пропозицій щодо можливості адаптації кращих управлінських практик у цій царині.

Англосаксонська система місцевого управління, що отримала помітне поширення в сучасному світі, виникла у Великобританії. Її поширення є прямим наслідком існування британської колоніальної імперії і територіально збігається з межами цієї імперії в період її розквіту. Характерні риси цієї системи такі: відсутність на місцях повноважних представників уряду, що здійснюють контроль за законністю дій місцевих виборних органів; самостійне рішення муніципальними органами в межах закону питань, що не входять н:до компетенції центральних державних органів; розгляд муніципалітетів як автономних утворень, що здійснюють владну діяльність, покладену на них парламентом; поряд з представницькими органами в країнах з такою системою місцевого управління безпосередньо населенням обирається і низка посадових осіб; контроль, здійснюваний за діяльністю місцевих органів, носить непрямий характер – переважно через центральні міністерства; статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може варіюватися залежно від місцевих умов; виборність місцевих органів влади – демократичний і освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що направляється з центру; публічне управління спрямоване на реалізацію національного інтересу; мешканців територіальних утворень пов'язує лише сусідство, вони не формують особливого співтовариства [1, с. 150].

У Великобританії порівняно незалежно від центру міське самоврядування сформувалося давно. Значні зміни в управлінні міст Англії і Уельсу вніс Закон про місцеві корпорації 1835 р. З одного боку, кількість корпорацій, визнаних такими, що заслуговують збереження, було скорочено до 178, з іншого – міське самоврядування набуло нових рис, серед яких в першу чергу слід відзначити закріплення єдиного статусу інкорпорованих міст. Закон 1835 р. був першим нормативним актом, який замінив партикулярні норми грамот і хартій, що регулювали правовий устрій кожного міста окремо. Відповідно до Закону про місцеве управління 1888 р., у графствах Англії і Уельсу з'явилися представницькі органи влади, які обирались населенням графств, на які покладался обов'язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулку для бездомних і дітей, керівництво діяльністю поліції. Згідно із Законом 1888 р. (з урахуванням більш пізнього Закону 1894 р.), усі міста в країні були класифіковано на три категорії, а принципи міської реформи 1835 р. поширені на сільську місцевість. У першу категорію увійшли міста з чисельністю населення 50 тис. і більше, а також кілька міст з меншою чисельністю, але це міста, які здавна мали права корпорації. У питаннях управління виділені міста-графства (*borough counties*) отримали повну самостійність від органів графства, на території якого вони розташовувалися. До іншої категорії були віднесені міста, в яких проживало від 10 до 50 тис. жителів. Саме вони на підставі Закону 1888 р. стали називатися муніципальними містами (*municipal boroughs*). Поради муніципальних міст були підпорядковані радам графств (хоча і по обмеженим питань (утримання доріг, призначення шерифа). Законом про місцеве самоврядування 1894 р. було визначено правове становище сільських і міських округів (*districts*), на які поділялась територія кожного графства. Міськими округами (*urban districts*) визнавались міста, що налічують до 10 тис. жителів. До повноважень обираються місцевим населенням окружних рад (у містах) і сільських окружних рад були віднесені питання охорони здоров'я, утримання і будівництво доріг. Цей Закон активізував також діяльність парафій (*parishes*), якими було надано право створювати парафіяльні поради, якщо кількість виборців серед населення приходу становило не менше 300 осіб [2, с. 53–54].

Закон 1888 р. і відповідний до нього акт 1894 р. мали цілий ряд наслідків для місцевого самоврядування Великобританії: було раціоналізоване питання демаркації кордонів сільських графств (їх кількість досягла 60); виникло графство Лондон за рахунок передачі йому ряду територій сусідніх графств; в графствах було створено ради, члени яких (радники) обирались місцевими платниками податків на три роки; права графств спочатку обмежувалися турботою про місцевих дорогах, дитячих притулках, поліції тощо, але вони поступово розширювалися, і поради зосередили в своїх руках усі функції місцевого управління, окрім піклування про бідних і завідування школами, якими продовжували займатися спеціалізовані органи; мирові судді зберігали тільки судові повноваження, що призвело до поділу адміністративної та судової діяльності, по'єднання яких тривалий час було відмітною рисою місцевого управління Великобританії; в розпорядження рад надходили істотні фінансові

кошти; ради складалися із загальних зборів, очолюваних головою, і функціональних комітетів, куди входило кілька радників; ради призначали більшість посадових осіб графства; для вирішення великих регіональних проблем допускалося створення спільних комісій у складі декількох графств і міст-графств; змінився адміністративний поділ: тепер графства ділилися на міські та сільські округи, керовані виборними окружними радами (district council), а округи ділилися на парафії, які могли обирати власні поради та посадових осіб; великі (понад 50 тис. жителів), а також ряд інших міст отримували статус самостійних міст-графств (county boroughs), на чолі з власними виборними радами.

Реформи кінця XIX ст. в основному завершили процес радикальних перетворень місцевого управління, у Великобританії сенс якого полягав у його раціоналізації і передачу функцій виборним радам, які формувались все більш широким колом виборців. Органи місцевого самоврядування в графствах і містах-графствах мали широкі повноваження і у сфері своєї компетенції діяли досить незалежно від уряду. Останній здійснював загальний нагляд, але не володів директивною владою.

У першій половині XX ст. місцеве самоврядування у Великобританії вступило в крайній період свого існування. Підвищилися його суспільне значення і престиж, значно розширилися повноваження, зростали фінансові ресурси. Уряд поступово передавало радам графств і міст повноваження інших місцевих властей. Якщо в 1888 р. вони отримали адміністративну владу мирових суддів, то в 1902 р. отримали повноваження ліквідованих шкільних рад, а в 1929 р. – медичних рад.

Сучасні трансформації системи місцевого самоврядування Великобританії здебільшого пов'язані зі зміною моделі місцевого управління. Так, міністр з питань децентралізації Грег Кларк виступив перед членами спеціального комітету з питань місцевого самоврядування палати громад з викладенням причин, що спонукали уряд розпочати муніципальну реформу. На початку доповіді він навів дані маркетингової компанії IPSOS MORI, згідно з якими лише 15 % британців відчують, що можуть впливати на рішення, що приймаються в своїй громаді, в той час як 85 % вважають, що у них такої можливості немає. Також, за даними того ж обстеження, навіть серед громадян, активно залучених до процесів прийняття рішень на низовому рівні, 56 % не вірять в можливість добитися якихось значимих змін [3].

Виходячи з цього урядом було сформувано такі висновки: Великобританія централізована до такої міри, що це вже починає призводити до невіддатності органів управління; необхідна децентралізація влади, в результаті чого система управління стане більш "людино орієнтованою" (громадські послуги повинні підлаштовуватися під людей, а не навпаки); хоча колишня політика централізованого введення стандартів надання суспільних послуг спочатку мала успіх, зараз вже очевидно, що віддача від стандартизації та централізованого управління постійно знижується; потрібно підвищувати ефективність надання послуг через їх диверсифікацію і впровадження інновацій (для цього уряд має створити сприятливі умови для появи незалежних, висунутих населенням ініціатив).

Відповідно до цього уряд визначив шість основних напрямів децентралізації:

- полегшення бюрократичного тягаря;
- надання громадам можливість проводити свої власні рішення;
- посилення місцевого контролю над державним фінансуванням;
- підвищення різноманітності наданих суспільних послуг;
- підвищення відкритості уряду для громадського нагляду.

В якості першого кроку на цьому шляху на розгляд парламенту було винесено підготовлений міністерством у справах громад і місцевого самоврядування проект закону “Про децентралізацію”. Сьогодні цей закон знаходиться на стадії доповіді перед третьою читанням і подачею на остаточне затвердження. Цей законопроект містить чітку програму невідкладних перетворень, які передбачається провести на муніципальному рівні.

Ось деякі з ключових реформ, передбачених законопроектом. Зміна порядку встановлення загальних повноважень місцевого самоврядування. До цих пір органи місцевого самоврядування могли виконувати тільки ті функції, які їм були передбачені законодавством. Тепер органи місцевого самоврядування зможуть робити все, що їм за законодавством не заборонено.

Перегляд фінансування органів місцевого самоврядування. Не виключено, що органи місцевого самоврядування отримають право залишати на місцях більшу частину надходжень з податку на власність підприємств, які в даний момент розподіляються по муніципалітетах централізовано на основі складної формули вирівнювання.

Скасування комітету зі стандартів на рівні муніципалітетів. Скасовуються так звані комітети за стандартами з функціями нагляду за діяльністю депутатів місцевих рад. Замість вводиться закон, що встановлює кримінальну відповідальність муніципальних депутатів за приховування власних інтересів і зловживання повноваженнями.

Уведення в 12 найбільших містах Великобританії прямих виборах мерів. У 12 найбільших містах країни централізовано змінюється модель управління: замість існуючої умовно “парламентської” моделі, за якої глава муніципалітету обирається депутатами місцевої ради з їх числа (як правило, це лідер партії-переможниці на місцевих виборах партії), вводиться “президентська” модель, при якій мер обирається безпосередньо населенням. При цьому нові вибори не проводяться, але діючі глави – лідери місцевих представницьких органів – автоматично наділяються статусом незалежних мерів, після чого в 2012 р. нова модель “постфактум” виноситься на місцеві референдуми. На думку уряду, система мерів допоможе поживити місцеву політичне життя в найбільших містах країни.

Перерозподіл повноважень у сфері девелопменту. Низка повноважень щодо надання дозволів на будівництво та розробку проектів забудови передається від місцевих архітектурно-планувальних управлінь безпосередньо територіальним громадам.

Установлення права громади на конкуренцію і права викупу. Право на конкуренцію дає можливість благодійним, громадським організаціям і групам

місцевих активістів виражати зацікавленість у виконанні функцій з надання послуг, забезпечуваних місцевою радою. У таких випадках може бути оголошений тендер, в рамках якого зацікавлені організації та групи подають заявку на надання послуг. Право викупу громадою дозволяє затримувати продаж майна місцевої ради, щоб у громади, зацікавленої в його купівлі, був час оформити заявку на торгах і зібрати необхідні кошти.

На думку британських експертів, система місцевого самоврядування в країні змушена перебудовуватися не стільки завдяки прямому впливу заходів, передбачених реформою, скільки під впливом більш загальних змін у зовнішньому середовищі, інспірованих складними економічними і соціальними умовами в країні, і реакції держави на ці зміни. Найбільший вплив на місцеве самоврядування можуть надати такі фактори: небувале за масштабом і швидкості скорочення бюджету (в рамках програми середньострокового бюджетування на 2010 – 2014 рр.). Економіка Великобританії в силу її значної залежності від фінансового сектора особливо серйозно постраждала від світової фінансово-економічної кризи і зараз відчуває істотний структурний дефіцит. Зниження державних витрат такого масштабу не було з часів Другої світової війни.

Обмеження ресурсної бази місцевого самоврядування в багатьох сферах посилюється істотним зростанням попиту на місцеві послуги, особливо на послуги, розраховані на дітей і пенсіонерів. Це зростання викликане змінами демографічної ситуації у Великобританії: з одного боку, на пенсію виходить численне покоління, народжене під час післявоєнного демографічного вибуху, а з іншого – у ряді районів країни спостерігається різке підвищення народжуваності, частково пов'язане з напливом молодих робітників-мігрантів. Зростання соціального навантаження на місцеві бюджети викликає необхідність прискорення реформ, і роль відповідних рішень державного рівня тут дуже велика.

Одночасно з реформою місцевого самоврядування суттєвого реформування, що передбачає скорочення витрат, піддається і центральний уряд Великобританії, що також не пройде безслідно для місцевого рівня. Реформуються, зокрема, міністерства охорони здоров'я, освіти, внутрішніх справ, праці та пенсійного забезпечення. Особливо радикальна реформа охорони здоров'я, відповідно до якої в даній сфері до 2014 р. належить знайти додаткові можливості заощадити 20 млрд фунтів стерлінгів.

Ще однією гострою політичною проблемою є успадкований від колишніх урядів податок на доросле населення, так званий Poll Tax. Його ввела ще Маргарет Тетчер, щоб фінансувати послуги, що надаються місцевим самоврядуванням. При цьому тягар муніципальних податків значно перерозподілявся, створюючи податок за єдиною ставкою, що викликало масове невдоволення, що вилилося в сумно відомі повстання проти податку. Вважається, що неввірна оцінка урядом суспільних настроїв стала однією з причин відставки прем'єр-міністра, що сталася в тому ж році. З тих пір усі британські політики, і особливо консерватори, вважають питання фінансування місцевого самоврядування політично небезпечним.

Література:

1. *Goldsmith M.* Farewell to the British state? / M. Goldsmith, E. Page // Public sector reform: Rationale, trends a. problems ; Ed. by Lane J. – London : Sage publ., 1996. – P. 150.
2. *Local Government. Aspects of Britain.* – London : HMSO Publications Centre, 1996. – P. 53 – 54.
3. *Wolf J.* State power and ideology in Britain / J. Wolf // The Welfare State and Conservatives ; Political studies. – Guilford. – 2012. – Vol. 39. – № 2. – P. 243.

Надійшла до редколегії 10.01.2013 р.

УДК 35.1

Є. Є. САВІН

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ
НАЙБІЛЬШ ВРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ:
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Досліджено перспективи розвитку державної політики щодо захисту найбільш вразливих верств населення. Розроблено пропозиції щодо інтеграції осіб з обмеженими можливостями, реінтеграції їх у суспільне виробництво, соціальне життя.

Ключові слова: державна політика, соціально вразливі верстви населення, соціальний захист, реінтеграція.

Prospects of public policy for the protection of the most vrazlyvyv population. The proposals for the integration of persons with disabilities, their reintegration into social production, social life.

Key words: public policy, socially disadvantaged groups, social protection, reintegration.

Турбота про найбільш незахищених громадян – громадян з обмеженими можливостями – вважається показником стабільності та цивілізованості держави.

Інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі та захисті [4]. Інваліди з фізичними ушкодженнями, хронічно хворі та люди похилого віку, які мають обмежені можливості щодо роботи і нормального способу життя, складають постійно зростаючу групу суспільства. Збільшення