

УДК 342.1

Ю. Г. Скопненко

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СФЕР ВІДАННЯ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ ТА СТОЛИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

Столичне місто є містом, яке відіграє провідну роль в усіх сферах суспільного життя певної держави.

Столиця – це політичний продукт, комунікаційний центр, це найбільший транспортний вузол (навіть якщо він розташований на відстані, а не в географічному центрі країни), своєрідна виставка досягнень країни, місце проведення найвизначніших культурних та спортивних заходів, місто з розвинутою соціальною інфраструктурою. При цьому одні столичні міста, використовуючи переваги свого статусу, успішно розвивають інші види діяльності, стають інноваційними містами, інші – просто продовжують розширюватися.

Саме в столиці найбільш яскраво проявляються особливості політичного життя держави, а також її економічні та соціальні процеси. Досить часто столиці є територією зосередження значних ресурсів і джерел впливу. Вони за всіх історичних періодів були важливими екологічними, промисловими, торговельними, політичними й культурними центрами, ідеальними місцями для активної суспільної та соціальної діяльності людей.

Питання сфери відання столичних міст європейських країн доцільно розглядати через компетенцію муніципальних утворень, які діють на їх території. Так, компетенцію місцевих органів можна поділити на такі групи повноважень:

1) у сфері фінансово-економічної діяльності:

- прийняття місцевого бюджету;
- участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій;
- збір різних грошових засобів, їх акумуляція;

2) у сфері охорони громадського порядку:

- у віданні місцевих органів часто знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною й охоронною службою;
- керівника місцевих виконавчих органів часто наділено функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дізнанням, слідством, розшуком, затриманням злочинців, проте в деяких випадках керівників таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділено, а для відповідної роботи наймаються поліцейські працівники;

3) у сфері комунального обслуговування, благоустрою й охорони навколишнього середовища:

- розвиток транспорту;
- місцеве будівництво доріг;
- санітарний стан міст, тобто слідкування за тим, як дотримується законодавство з охорони природи, боротьба із забрудненням води, повітря;
- повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття;

4) у соціальній сфері:

- допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам;
- безкоштовні ідальні, медична допомога, будинки престарілих для осіб, які потребують спеціального догляду;
- у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах;
- діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок;
- будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям тощо.

При цьому, що стосується структури виконавчого апарату місцевого самоврядування, вона, як правило, передбачає різні департаменти, відділи, бюро тощо. Департаменти можуть мати функціональний і галузевий характер.

Так, у Лондоні зазвичай створюються галузеві департаменти освіти, бібліотек і музеїв, житлового будівництва, пожежної безпеки, транспорту. Функціональні департаменти надають різноманітну технічну допомогу галузевим департаментам: відділ клерка надає юридичні консультації, забезпечує підготовку договорів та інших господарських документів тощо. Центральний господарський відділ відповідає за матеріальне забезпечення діяльності всіх департаментів. Фінансовий відділ нараховує та видає заробітну плату всім співробітникам, перевіряє рахунки ради тощо.

У німецькій столиці виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах, і всі департаменти мають єдину нумерацію. Кожний департамент очолюється обраним або призначеним керівником. Міська адміністрація включає департаменти загального управління, фінансів, безпеки й підтримання порядку, культури й освіти, у справах молоді, охорони здоров'я та соціальних проблем, будівництва, управління громадськими службами, економіки й транспорту.

Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Нарховується сім-вісім дирекцій, у тому числі освіти, спорту, культури, відпочинку, санітарії, соціальних справ, урбанізації [1, с. 122].

У скандинавській моделі, зокрема в місті Осло, місцева влада має широкий набір функцій стосовно міського планування, використання землі та соціальних функцій і є відповідальною за збирання значної частини податків. При цьому Норвегія входить до п'ятірки лідерів-країн із дуже високим рівнем розвитку та соціальної захищеності її жителів, показниками здоров'я, рівнем освіти та культурного розвитку населення, станом злочинності й охорони навколишнього середовища, а також свобод, гідності людини та її можливості брати участь у суспільному житті [7].

У Швеції органи місцевого самоврядування відповідають не лише за свою локальну економіку й комунальні послуги, а й на основі спеціальних законів – за соціальну допомогу, усю шкільну систему, медичне обслуговування й суспільну охорону здоров'я (так звані статутні питання), що є не місцевими функціями, а державними [3, с. 14].

Так, місцеві ради (муніципалітети) відповідають за влаштування біженців за рахунок спеціальної державної дотації. До обов'язкових повноважень місцевих рад, визначених спеціальним регулюванням, належать освіта, соціальне забезпечення, догляд за громадянами похилого віку та людьми з фізичними й психічними

вадами, планування й будівництво. Окремі повноваження з охорони навколишнього природного середовища належать рятувальній службі. Для ландстингу такими повноваженнями є охорона здоров'я, лікувальні установи та державні стоматологічні клініки [2, с. 176].

Забезпечення майже всієї освіти, нижчої за університетський рівень, покладається на місцеві ради, які отримують субсидії від муніципалітетів. Дошкільна робота є одним з обов'язків місцевих рад. Сьогодні місцеві ради мають охопити дошкільною роботою кожну дитину віком від одного року, якщо її батьки працюють чи навчаються або ж якщо дитина потребує особливого догляду. Дошкільна робота здійснюється через дитячі садки, дитячі центри для родин та підготовчі класи. Місцеві ради для дітей шкільного віку створюють групи продовженого дня чи дитячі центри для родин.

Місцеві ради надають допомогу всім, хто її потребує, відповідно до закону про соціальне забезпечення, який визначає види допомоги. Муніципальні програми соціального захисту окремих громадян чи родин спрямовано на захист незахищених груп [2, с. 177].

Місцеві ради мають створити для людей із функціональними відхиленнями належні умови для нормального життя, що, зокрема, передбачає відповідне працевлаштування та забезпечення їх житлом, пристосованим до їхніх потреб. Згідно із законом, який регулює питання допомоги й забезпечення громадян із функціональними відхиленнями (1994 р.), особи з розумовими вадами та деякі категорії психічно хворих мають право на особистого помічника та допомогу з боку контактної особи [2, с. 177–178].

Ще одним важливим обов'язком місцевих рад є догляд за людьми похилого віку. Загальна мета – створити умови літнім людям для забезпеченого життя, враховуючи при цьому їхні бажання та не втручатись у приватні справи. Це здійснюють через допомогу вдома центри для дорослих та інші соціальні служби для людей похилого віку, а також різні форми будинків для пристарілих. До муніципальних обов'язків входить також медичне обслуговування літніх людей удома, центрах для дорослих та будинках для престарілих.

Місцеві ради відповідають за землеустрій та надання дозволу на будівництво. Вони проводять геодезичні та геологічні дослідження, картографічні розробки й у такий спосіб постачають більшу частину базових географічних даних про Швецію [2, с. 178].

Аналогічна ситуація склалася й у Фінляндії, законодавством якої передбачено «агентські» функції, які постають із доручень, наданих вищими органами влади, та які встановлюються спеціальним законодавством [3, с. 14].

Таким чином, важливим у цьому аспекті є спірне питання розподілу функцій та обов'язків між центральною та міською владою. З огляду на це в науковій літературі виділяють такі моделі:

1) модель відносної автономії (скандинавські країни):

- незалежність міського самоврядування в межах країни;
- свобода дій у встановлених межах;
- ці межі визначаються більше законодавством, ніж конституцією;
- обмежений контроль місцевої влади;

- сплачування податків цією місцевістю є значним внеском у міську казну;
- міська влада має право самостійно вирішувати, наскільки її політика відповідатиме політиці центру;
- міська влада має високу адміністративну та політичну компетенцію;
- обмежений контроль місцевих властей із боку центральних органів влади;
- міська влада несе відповідальність за прийняття рішень і задоволення громадських потреб;

– враховується нерівність у вартості, продуктивності й наданні послуг;

2) модель представництва (Західна Європа):

- міська влада – орган центральної влади;
- детальна специфікація міської влади в законодавстві;
- високий ступінь регламентації й контролю міської діяльності;
- незначне пряме оподаткування органів на міському рівні;
- відсутність значного безпосереднього податкового повноваження на міському рівні;
- основне фінансування здійснюється центральною владою;
- низька політична компетенція на міському рівні;
- можуть мати високу адміністративну компетенцію на міському рівні;
- детальний нагляд центральних органів за діяльністю міських;
- несе меншу відповідальність за прийняття рішень на міському рівні й за задоволення потреб громадян;
- більші витрати, ефективність і справедливість надання послуг;
- можуть використовувати неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів;

3) модель взаємодії (характерна для Великобританії):

- розподіл влади на центральному та міському рівні має бути не формальним, а заснованим на розподілі фінансових та юридичних повноважень у наданні послуг;
- ані центральний, ані міський рівень не мають переваг у прийнятті рішень;
- висока політична й адміністративна компетенція центрального та міського рівнів;
- поєднання міських джерел прибутків із прямими податками й дотаціями;
- спільна відповідальність за збір податків і субсидій;
- досягнення взаємної політичної згоди шляхом компромісу вимагає певних поступок і гнучкості сторін;
- вимагає добре розвинутих політичних систем і представництв інтересів;
- використання урядових та неурядових організацій для надання послуг [7, с. 51–53].

На думку Ю.Б. Ключковського, нині різниця між делегованими й власними повноваженнями полягає тільки у відповідальності за здійснення цих повноважень і в контролі за ними [7, с. 50].

У сучасній практиці державного будівництва делегування широко використовується як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права. Також делегування застосовується як ефективна форма децентралізації владних повноважень між центральною владою та місцевими органами влади й управління [3, с. 13].

На думку науковців, передача тих або інших державних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути низки проблем, вирішення яких сприяє, наприклад:

- можливості уникнути зайвої/надмірної концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду лише місцевими справами;
- забезпеченню участі населення в здійсненні владних повноважень, політичному процесі;
- зближенню держави з громадянським суспільством;
- здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального утворення в цілому тощо.

Законодавство низки європейських країн розрізняє обов'язкові, доручені (делеговані) і факультативні (власні – добровільні) повноваження місцевих органів влади [3, с. 14].

Доручені (делеговані) повноваження місцевих органів передаються вищим органами на основі спеціальних законів.

Англійський дослідник С.А. Крос зазначає, що у Великобританії Закон про місцеве самоврядування в Англії та Уельсі 1972 р. передав окружним і районним муніципальним радам міста Лондона повноваження щодо забезпечення функціонування деяких об'єктів державного значення й вирішення інших питань державного значення. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення, охорону здоров'я тощо [3, с. 14].

У Німеччині в компетенції органів місцевого самоврядування, відповідно до традиційного комунального права, також розрізняють самостійні завдання, покладені на самоврядування громад (власні завдання), і отримані завдання, так звані делеговані повноваження комунальних органів муніципального управління. До делегованих завдань зазвичай належать функції, визначені законодавством. Це так звана делегована сфера впливу. До її складу входять поліцейські функції, служба вуличного руху, будівельний та промисловий нагляд, нагляд за безпритульними, облік чисельності населення та ін. [3, с. 14].

Вивчення зарубіжного досвіду муніципального управління дозволяє виділити такі основні тенденції:

1) незважаючи на те, що провідну роль в управлінні місцевими справами відіграє вільно обрана місцева рада, намітилася тенденція посилення ролі виконавчої влади за допомогою представницької системи, зростання впливу бюрократії. Це компенсується зростанням професіоналізму управління. Посилення ролі виконавчих органів відбувається у різних формах: під час визначення структури органів місцевого самоврядування більший обсяг владних повноважень закріплюється за виконавчими органами; представницькі органи передають частину своїх функцій додатковим органам (на певний час або безстроково);

2) кожен муніципалітет має свою власність (земельну та іншу), проте не більше того, що необхідно для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко використовують у своїй роботі економічні важелі: податковий прес, ліцензування, контракти з приватними фірмами. Це, з одного боку, сприяє збільшенню доходної частини місцевих бюджетів, а з іншого – розвитку муніципального господарства й стимулюванню підприємництва. Однак у більшості держав проблема формування достатньої фінансової основи залишається актуальною;

3) функції органів місцевого самоврядування зазнають значних видозмін. Це обумовлено низкою обставин: по-перше, з'являються нові функції, потреби в здійсненні яких раніше не було (екологічні тощо); по-друге, частина функцій, традиційно здійснюваних муніципалітетами, передається представникам громадських об'єднань чи приватних компаній (наприклад, прибирання й утилізація сміття тощо);

4) множинність управлінських структур зумовлює появу ефекту безкоштовного споживання, коли окремими послугами користуються ті, для кого вони не призначені й хто за це не платить. Наприклад, мешканці приміських районів користуються майже в повному обсязі всіма благами міста;

5) інтенсивно розвивається співробітництво між різними муніципалітетами, об'єднання зусиль для вирішення певних проблем [7, с. 462–463].

Щодо столиці України, то повноваження органів місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [4], якими визначено, що до сфери управління Київської міської ради входять питання в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту й зв'язку; галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури й спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва із центральними органами державної влади регулюються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [4], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [6].

Таким чином, до сфер відання столичних міст відноситься сфера фінансово-економічної діяльності (прийняття місцевого бюджету; участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій; збір різних грошових засобів, їх акумуляція); сфера охорони громадського порядку; сфера комунального обслуговування, благоустрою й охорони навколишнього середовища (розвиток транспорту; місцеве будівництво доріг; санітарний стан міст, боротьба із забрудненням води, повітря); соціальна сфера (допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам; безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки престарілих, будинки для осіб, які потребують спеціального догляду; у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах).

Водночас важливим є питання розподілу функцій та обов'язків між центральною та міською владою (у науковій літературі виділяють модель відносної автономії, модель представництва та модель взаємодії), адже саме від характеру та обсягу взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням багато в чому залежить ефективність здійснення як загальнодержавної, так і муніципальної політики. На місцевому рівні вирішуються фактично всі питання обслуговування населення, соціально-економічні, політичні, гуманітарні та культурні проблеми. Відповідно, реалізуються й державні завдання: зміцнюються основи народовладдя, повніше задовольняються життєві потреби населення, стабілізується політична, економічна та соціальна системи.

Література

1. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : [навчальний посібник] / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода, М.В. Пітцик, Л.Є. Подобед, М.О. Пухтинський. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
2. Переваги місцевого самоврядування : міжнар. конф. (м. Ірпінь, 29–30 травня 2001 р.) / упоряд. М.О. Пухтинський ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України ; Швед. Асоц. місц. влад. – К. : Логос, 2001. – 214 с.
3. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт / К.А. Пивоваров // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 1. – С. 13–17.
4. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 4. – С. 16.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
7. Райт Г. Розподіл управлінських функцій між центральною та міською владою / Г. Райт // Проблеми управління сучасним містом. Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 28–29 вересня 1995 р.) / Адміністрація Президента України. – К. : [Б. в.], 1995. – С. 48–54.
8. Самостійність місцевих рад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.) / упоряд. В.В. Кравченко, М.О. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 263 с.
9. Исаев М.А. Скандинавская модель правового государства / М.А. Исаев. – М. : Изд. Института Европы РАН, 1993. – 48 с.
10. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / Е.С. Шугрина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

Анотація

Скопненко Ю. Г. Порівняльний аналіз сфер відання столиці України та столиць європейських держав. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню сфер відання столичних міст європейських країн, які розглядаються через компетенцію муніципальних утворень, що діють на їх території.

Ключові слова: столиця, місцеве самоврядування, місцеві органи влади, компетенція, повноваження, делегування повноважень, розподіл функцій.

Аннотация

Скопненко Ю. Г. Сравнительный анализ сфер влияния столицы Украины и столиц европейских государств. – Статья.

Статья посвящена исследованию сфер влияния столичных городов европейских стран, которые рассматриваются через компетенцию муниципальных образований, действующих на их территории.

Ключевые слова: столица, местное самоуправление, местные органы власти, компетенция, полномочия, делегирование полномочий, распределение функций.

Summary

Skopnenko Yu. G. Comparative analysis of the jurisdiction of the capital of Ukraine and European capitals. – Article.

Article is devoted to the jurisdiction of the capital cities of European countries that are viewed through the competence of municipalities that operate in their territory.

Key words: capital, local government, local authority, competence, authority, delegation of authority, distribution of functions.