

УДК 351.84: 342.571

K. I. КОЗЛОВ

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Досліджено досвід країн ЄС та Північної Америки щодо політичної модернізації регіональних органів влади. Запропоновано рекомендації щодо передачі частини повноважень від місцевих державних адміністрацій до представницьких органів місцевого самоврядування.

Experience of EU and Northern America countries in regional authority bodies' political modernization is examined. Recommendations in transferring the power from the local state administrations to representative bodies of local self-government are suggested.

Ключові слова: політична модернізація, регіональні органи влади, передача повноважень.

Політична модернізація як процес, що супроводжує трансформаційні зміни українського суспільства, має на меті оптимізацію діяльності органів влади як національного рівня взагалі, так і регіонального зокрема. У цьому процесі варто враховувати, що не існує єдиної теорії модернізації, але при всій розмаїтості підходів характерним є те, що міра відсталості країни в цілому і регіону зокрема визначається відхиленням від “норми розвитку”. Причому в якості цієї норми приймаються риси громадського життя, що відбивають західні цінності. Закономірно постає питання: як традиційному суспільству досягти сучасного рівня розвитку. Досвід деяких країн продемонстрував, що модернізація можлива не при ослабленні, а навіть при посиленні традиційної моделі культури. Відсутність опори на національні традиції стало визнаватися гальмом економічного розвитку. I, нарешті, осмислення реальної суперечливості, а під час і непослідовності перетворень, факторів, що впливають на зіткнення традиційних і модернізованих норм, висунули проблему ролі пануючої в суспільстві політичної еліти та підвищення ролі регіонів у розвитку держави. З огляду на вищезазначене дослідження досвіду інших країн у процесі політичної модернізації регіональних органів влади зумовлює особливу актуальність зазначеної проблематики.

Проблеми політичної модернізації останнім часом розглядають під різними кутами зору представники науки державного управління, політичних і соціологічних наук. О. Лісеенко аналізує сутність і особливості соціально-політичних змін у сучасному українському суспільстві в контексті сучасних теорій політичної модернізації. Науковець обґрунтovує те, що “політична модернізація сучасного українського суспільства не має назdogаняючого характеру і є “самобутною”, включає формування української політичної нації, креативне використання світового досвіду у проведенні політичної модернізації, пошук власної моделі соціально-політичного розвитку з урахуванням національно-культурних особливостей країни” [1].

О. Бабкіна наголошує на тому, що “політична модернізація не обмежується політичною сфeroю, а охоплює економічну, соціальну, правову, культурну та інші сфери суспільного життя. Вона розвивається у двох основних вимірах:

– спонтанно (стихійно) – через поступове нагромадження передумов у певних сферах суспільного життя, вдале поєднання яких дає якісно новий поштовх;

– свідомо (цилеспрямовано) – завдяки вольовим зусиллям впливових суспільних груп або правлячих еліт.

Успіх модернізації в обох випадках залежить від того, наскільки реально існуючі національні інститути та ментально-психологічні орієнтації населення співвідносяться з її метою [2]”. Науковці з державного управління, В. Дзюндзюк, О. Радченко, працюючи над проблемою політичної модернізації регіональних органів влади, особливий наголос роблять на переході в їх діяльності від публічного адміністрування до публічного менеджменту. Науковці підкреслюють, що у процесі політичної модернізації треба враховувати особливості організаційної культури. Підіймаючи проблеми необхідності демократичного транзиту сучасної України, дослідники розкривають різноманітні підходи до цінностей ліберально-демократичного та соціал-демократичного державно-владного режиму; наголошують на ціннісних пріоритетах громадянського суспільства як матриці формування типу демократичного політичного режиму та досліджує циклічність суспільного розвитку в ціннісних координатах модернізації.

Як доводить практика, для оптимального вирішення певної проблеми необхідно впроваджувати певний позитивний досвід інших країн. З огляду на це треба наголосити, що дослідженням досвіду політичної модернізації регіональних органів влади в розвинутих демократичних країнах присвячено невелику кількість робіт.

Метою даної статті є вивчення та аналіз досвіду країн Північної Америки та країн – членів Європейського Союзу у процесі політичної модернізації регіональних органів влади, а також вироблення рекомендацій щодо оптимізації діяльності органів влади регіону.

У сучасних умовах демократичного державотворення політична модернізація розглядається як складний, тривалий процес демократизації суспільства, формування нового типу взаємодії суспільства і влади. У ході цього процесу проявляються кризи, породжені динамізмом громадського життя, протиріччями модернізації політичної системи, всім комплексом соціально-економічних факторів.

У визначеннях політичної модернізації, як правило, акцент робиться на такому:

– мова йде про здатність політичної системи відповідати потребам суспільних умов, що постійно змінюються;

– ці умови та соціальні цілі пов’язані з необхідністю нової якості взаємодії влади і суспільства: ефективного діалогу;

– реальність діалогу забезпечується створенням нових видів інститутів, диференціацією політичних структур, верховенством закону.

Як демонструє досвід розвинутих країн світу, політична модернізації проходить у три етапи (етапи переходного періоду від авторитаризму до демократії):

1. Криза авторитарного режиму і його лібералізація. На цьому етапі відбувається розширення індивідуальних і колективних політичних прав при збереженні в політичній системі авторитарних структур.

2. Установлення демократії. Другий етап характеризується якісною зміною політичної системи, що полягає у формуванні демократичних політичних інститутів і структур, які взаємодіють на засадах демократичних процедур. Цей процес включає формування конкурентноздатної партійної системи та інституалізацію демократичних механізмів державного управління.

3. Консолідація демократії. Третій етап – це період адаптації суспільства до нового політичного механізму, нової моделі регулювання конфліктів.

Розглянемо, як політична модернізація відбувалася в розвинутих демократичних країнах світу. Вибір країн Європи обумовлено подібністю проблем, які зараз постають в Україні. Країни Північної Америки обрані для аналізу як держави, що мають стабільну політичну систему і традиції демократичного державотворення.

З 1970 р. у Бельгії відбувається процес інституційної реформи, який поступово перетворив країну з традиційної унітарної держави на складну федераційну структуру [3, с. 25–46].

За бельгійським адміністративним правом, деконцентрація – це розподіл повноважень на прийняття рішень у межах однієї державної організації, через яку влада рішень, повноваження здійснювати правові акти із зачлененням вищезгаданої державної організації надається ієрархічно підпорядкованим органам. З іншого боку, адміністративна децентралізація – це “метод організації державних послуг, який включає надання певним послугам статусу юридичної особи і доручає управління цими послугами агентам (індивідуально чи колегіально), що користуються органічною автономією від органу, який їх створює”. Така децентралізація може мати дві різні форми:

– територіальна децентралізація, при якій політична влада доручає загальні інтереси територіальної адміністративної одиниці певній юридичній особі з адміністративних органів, які представляють цю адміністративну одиницю. Так діють провінції та муніципалітети, створені бельгійською державою за Конституцією;

– децентралізація через департамент або функціональна децентралізація, за якої політична влада доручає управління одним чи кількома певними чітко визначеними інтересами органічно автономному органу влади, створеному саме з цією метою. Це стосується державних установ чи організацій, які представляють державні інтереси, традиційно відомі в Бельгії як “парадержавні” (тому що вони створені та контролюються державою).

Сьогодні існує щонайменше три категорії державного інтересу: “парадержавні” організації, підзвітні федераційні владі; “парарегіональні” організації, підзвітні регіональній владі; і “парагромадські” організації, підзвітні органам управління громадами [3, с. 25–46]. Ці моделі деконцентрації та децентралізації пояснюють функціонування структур проміжного рівня управління між федеральним і муніципальним рівнями.

Основна конституційна реформа в 1980 р. дала право регіонам на власний парламент та уряд зі значними економічними повноваженнями. Громади були забезпечені своїми власними парламентами та органами виконавчої влади, їхня правоможність у питаннях освіти та культури, успадкована від культурних громад, розширилася і набула так званої персоналізації.

У 1988 р. відбулося підсилення повноважень регіональних шляхом завершення Законодавчою асамблесю плану федералізації в чотирьох галузях:

- надання регіонам і громадам нових повноважень;
- збільшення фінансових ресурсів для регіональних і громадських утворень, які були засновані на тій же підставі, що й центральна влада;
- створення нового фінансового механізму для регіонів і громад, що базується на поєднанні їхніх власних ресурсів з механізмом федеральної “солідарності”;
- організація Брюссельського столичного регіону.

Бажання регіонів і громад далі розширити свої повноваження (зокрема, мати окрім парламентські асамблей) не тільки на інституційному рівні, але й також у своїй структурі, призвело до нової конституційної реформи в 1993 р. Ця остання реформа виявилася справжнім поворотним пунктом в історії Бельгії. Країна стала федеральнюю державою, як це було записано в новій першій статті Конституції: “Бельгія є федеральнюю державою, що складається з громад та регіонів”.

Федералізація спричинила фундаментальну зміну у структурі держави, передавши “залишкову владу” державі регіонам. Причина цього полягає в тому, що з часом федерація влада не матиме більше жодних повноважень, за винятком тих, що формально надані їй Конституцією та законами, прийнятими на її основі. У такому разі регіони та громади зможуть ефективно використовувати ці так звані “залишкові повноваження”, як тільки спеціальний закон визначить повноваження самої держави [3, с. 25–46].

Хоча повноваження громад прямо пов’язані з громадянами, ці регіони відповідають за економічне та колективне управління. Їхні компетенції можна поділити на чотири сфери:

- економіка: сільськогосподарська політика (за винятком федеральних повноважень), економічна політика (хоча справи, що стосуються економічного та валютного союзу, залишаються в федеральній компетенції), енергетична політика та політика зайнятості;
- громадські роботи і транспорт;
- використання та розвиток землі: територіальний розвиток, політика довкілля та управління водними ресурсами, оновлення сільського господарства та збереження природи, житловий і міський розвиток;
- адміністративні повноваження: регіони мають перевагу щодо всіх своїх повноважень перед провінційними, муніципальними та міжмуніципальними органами управління, а також беруть участь у розробленні розпоряджень стосовно справ, що стосуються міжмуніципальних і міжпровінційних асоціацій.

Дослідження регіонального рівня управління в Португалії на сучасному етапі – нелегке завдання, тому що й досі відбуваються численні політичні дебати та ініціативи стосовно утворення адміністративних регіонів.

Одразу ж після “революції гвоздик” Конституція 1976 р. затвердила, що адміністративні регіони будуть утворені за законом. Вони були зобов’язані здійснювати керівництво державними службами регіону, координувати і сприяти діяльності муніципалітетів, поважаючи їхнє автономію та не обмежуючи їхніх повноважень. Згідно з Конституцією, Португалія є унітарною державою.

Її організація та функціонування ґрунтуються на принципі субсидіарності, автономії місцевих органів влади, демократичній децентралізації державного управління та принципах автономних режимів островів. Стосовно останнього пункту Азорські острови та Мадейра є автономними регіонами зі своїм власним політичним та адміністративним статусом та органами самоврядування [3, с. 262–272].

У Конституції вміщено також цілий розділ про місцеві органи влади та місцеві повноваження. Розділ чітко стверджує, що демократична організація держави охоплює місцеві органи влади. Останні мають правовий статус, займають певну територію, мають виборні органи самоврядування і захищають інтереси свого населення.

Передбачаються три різних типи місцевих органів влади: парафії; муніципалітети; адміністративні райони.

Фактично, Конституція затверджує чотири основних принципи автономії місцевого врядування: автономія місцевих адміністративних одиниць; фінансова та патримоніальна автономія; місцеві уряди (як частина демократичної організації держави); спроможність саморегулювання.

Необхідно підкреслити, що ці принципи були затверджені законом з 1976 . Усі політичні партії та громадяні одностайно підтримали рішення щодо децентралізації та зміщення місцевої влади після тривалого періоду недемократичної державної централізації. Місцеву владу насправді сприйняли як головне досягнення португальської демократії.

Поправки та доповнення до конституційного тексту мали за мету утворення адміністративних регіонів і положення про референдум. Цими двома основними цілями керувалися політичні партії у своїй останній та успішній спробі перегляду Конституції.

Перші вибори відбулися в 1976 р., і результати місцевих органів врядування були одностайно визнані дивовижними політично, соціально та економічно.

Говорячи про регіональний рівень управління, необхідно розглянути децентралізацію центрального управління та виникнення децентралізованої місцевої влади. Розглядаючи обидва підходи, сучасну ситуацію в Португалії можна описати так.

Континентальна Португалія має 18 адміністративних районів, кожен з яких очолює представник центрального управління (цивільний губернатор). Його головне завдання – представляти центральне управління на місцевому рівні за потреби та сприяти комунікації та координації між різними децентралізованими місцевими представництвами центральної адміністрації. Існує правове положення про скасування цього субнаціонального рівня представництва центрального управління, як тільки будуть утворені нові регіони.

На регіональному рівні існують п'ять децентралізованих органів – комісій регіональної координації, чия географічна відповідальність збігається з п'ятьма регіонами. Вони є продовженням центрального управління та прямо підпорядковуються міністру з питань планування. Комісії надають допомогу місцевим органам влади через менеджмент (персонал, комп’ютерні технології, місцеві фінанси) та допомагають їм складати плани місцевого та регіонального розвитку. Вони здійснюють також моніторинг запровадження останніх і координують діяльність деяких міністерств на регіональному рівні (наприклад, планування землекористування, регіональний розвиток, проблеми довкілля).

Для координації та надання послуг на регіональному рівні існують деконцентровані региональні служби в кількох міністерствах (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, сільського господарства, промисловості, довкілля, туризму, зайнятості, транспорту, культури, податковій адміністрації).

Азорські острови та Мадейра є двома автономними регіонами, які користуються політичною та адміністративною автономією і законодавчими повноваженнями. Керівні органи цих двох автономних регіонів – регіональна асамблея та регіональний уряд. Регіональна асамблея обирається на основі загальних виборів та прямого і таємного голосування на пропорційній основі. Регіональний уряд політично відповідає перед регіональною асамблесю. Міністр республіки представляє центральний уряд у регіонах. Він призначає президента регіонального уряду відповідно до результатів виборів.

Провідні політичні партії Португалії уклали угоду про перегляд Конституції, зокрема в частині утворення регіонів. Механізми цього процесу були затверджені Конституцією раніше, як і те положення, що запровадження останніх залежатиме від результатів національного референдуму.

Парламент уже затвердив закон про створення восьми регіонів та визначення їхніх географічних кордонів. Хоча не все відомо про їхню майбутню організацію, але остання має відповісти принципам Конституції та так званому рамковому закону про регіони, який був одностайно затверджений парламентом у 1991 р. Основні аргументи на користь регіонів насамперед є політичними: близькість до громадян, поліпшений баланс між багатими та бідними регіонами, децентралізація повноважень і демократична організація управління [3, с. 262–272].

У Конституції Португалії чітко написано про утворення регіонів. Консенсус між всіма політичними партіями було досягнуто протягом перших 15 років португальської демократії. Фактично, рамковий закон про регіони було одностайно схвалено всіма політичними партіями, представленими в парламенті. З часом виникли інші погляди, і зараз регіоналізація – це питання, що розділяє португальське суспільство.

Кожний штат у Сполучених Штатах Америки має свою Конституцію, Законодавче зібрання, губернатора і суд. Адміністративний поділ штатів прописано в їхніх конституціях. Так само як і Конгрес, законодавчі збори штатів є двопалатними (крім Небраски). Порядок формування гілок влади в штатах багато в чому аналогічний федеральному, за винятком судової влади. У більшості штатів верховні судді не призначаються, а обираються на тривалий строк.

Основа побудови державної системи в США полягає в тому, що вона будеться від штатів до федерації, а не навпаки, і кожний штат має повний суверенітет на своїй території, за винятком того, що було передано федеральному уряду. Тому штати приймають свої закони і мають свої податки, а конституції багатьох штатів набагато довші та докладніші, ніж Конституція США. Однак Конституція й закони штатів не повинні суперечити Конституції США [4].

У деяких штатах проводяться референдуми. У Луїзіані діє романо-германське право, у той час як в інших штатах англійське (Загальне право).

До компетенції штатів належить все, крім того, що було передано у ведення федерального уряду. Можна згадати такі сфери, як освіта, у тому числі фінансування

й керування державними школами та ВНЗ, будівництво транспортної інфраструктури, видача ліцензій підприємцям і фахівцям, забезпечення громадського порядку і карного правосуддя, видача прав водія та дозволів на одруження, нагляд над фінансованими державою лікарнями і будинками для старих, управління парками, нагляд над виборами (включаючи федеральні вибори), керівництво національною гвардією штату. У більшості штатів бюджети зобов'язані бути збалансованими, за винятком особливих ситуацій, наведено у Конституції штату.

Найбільш типовими адміністративними одиницями штатів є округи й міста. Ці райони також мають свої устави, законодавчі, судові та виконавчі органи влади, які формуються через вибори. Хоча кожний з органів самоврядування відносно невеликий за розміром, їхня сумарна кількість така, що з півмільйона виборних посадових осіб у США менш 8,500 ставляться до федерального й регіонального рівня. Інші працюють у місцевих органах самоврядування. У багатьох округах шериф, прокурор, суддя, мировий суддя, судово-медичний експерт, глава податкової служби й ревізор є виборними посадами. У містах обираються муніципальні ради та мери. У деяких округах і містах виці повноваження виконавчої влади зосереджені в руках професійного керуючого, якого призначають (тобто, наймають) представницькі органи самоврядування [4].

Поряд з округами та містами існують спеціальні територіально-адміністративні одиниці штатів, які відповідають за водопостачання, економію води і природних ресурсів, пожежну безпеку, допомогу при надзвичайних ситуаціях, транспорт і які фінансуються за рахунок окремих податків. Їхнє керівництво в одних випадках обирається, в інших призначається владою штату. Управління державними школами здійснюють ради по освіті відповідного шкільного округу, які складаються або з виборних осіб, або з опікунів [Там же].

За свою будовою Канадські провінції і організація регіонального управління нагадують систему США. З 1964 р. і по теперішній час у Канаді відбувається поступовий процес адміністративного реформування. Кожна провінція на свій розсуд має право створювати органи влади для вирішення тих чи інших проблем. Саме цим пояснюється той факт, що, наприклад, у Новій Скоції за питання розвитку державної служби відповідає Комісія державної служби, а в Альберті – Казначейство. З огляду на існування федерального режиму, у Канаді на провінційному рівні управління децентралізоване. Кожна провінція являє собою повноправний штат з однаково парламентарним режимом. Режим складається з виконавчої влади – Кабінету міністрів, очолюваного провінційним прем'єр-міністром, і із законодавчою палати (Законодавчі збори провінцій і територій Канади). Головою кожної провінції є лейтенант-губернатор (аналогічно посади генерал-губернатора на федеральному рівні). Лейтенант-губернатор діє як представник Королеви на провінційному рівні та має повноваження Глави держави на рівні провінції [5].

Пост прем'єр-міністра провінції аналогічний федеральному посту, але його влада обмежена рівнем провінції. Призначення на міністерські посади здійснюються лейтенантом-губернатором за порадою прем'єр-міністра. Законодавчі збори кожної провінції складаються з депутатів, вибраних за мажоритарною системою голосування за одного кандидата в один тур у кожному із провінційних виборчих

округів (відмінних від федеральних округів за винятком Онтаріо, де провінційні округи збігаються з федеральними округами з 1999 р.).

Між парламентами (федеральним і провінційним) існує деякий розділ установлених законом компетенцій, хоча в деяких випадках вони можуть установлювати закони з однакових питань, наприклад навколошнього середовища [5].

Вивчення, аналіз і адаптація закордонного досвіду трансформаційних змін є актуальним з огляду на те, що Україна вибудовує свою власну організацію розвитку держави в швидкозмінному глобалізаційному процесі. Треба наголосити на тому, що в країнах, які досліджувались, існує практика передачі широкого кола повноважень від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. З огляду на вищезазначене, є потреба у використанні більш децентралізованого підходу в організації відносин між місцевими органами виконавчої влади та представницькими органами місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Лисеенко Е. В. Особенности процесса политической модернизации в современной Украине / Е. В. Лисеенко // Методология, теория и практика социологического анализа сучасного суспільства. – 2009. – Вип. 15. – С. 113–117.
2. Політологія : [підручник] / [ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко]. – К. : ВЦ “Академія”, 2003. – 528 с. – (Альма-матер).
3. Проміжний рівень управління в європейських державах : складність проти демократії? / [за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петтівіля]. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
4. http://en.wikipedia.org/wiki/United_States.
5. http://en.wikipedia.org/wiki/Canada#Provinces_and_territories

Надійшла до редколегії 25.06.2010 р.