

СУЧАСНІ СВІТОВІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО РІВНІВ

Хашієва Л. В.,

*к. держ. упр., доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено особливості сучасних моделей взаємодії органів публічного управління центрального та місцевого рівнів у зарубіжних країнах. Визначено можливі напрями використання кращих практик в умовах реформування місцевого управління в Україні.

Ключові слова: публічне управління, місцеве управління, регіональне та місцеве самоврядування, взаємодія органів публічного управління.

Khashiyeva L. V.,

*PhD in Public Administration,
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

CONTEMPORARY PRACTICES OF PUBLIC AUTHORITIES' COOPERATION AT THE CENTRAL AND LOCAL LEVEL

The article is devoted to the study of features of contemporary models of cooperation between public authorities at the central and local level in the foreign countries. Possible ways of application of the best practices at the context of local government reform in Ukraine are defined.

Key words: public governance, local governance, regional and local self-government, public authorities' cooperation.

Постановка проблеми. Управління на місцевому рівні історично передувало появі національної держави. В античній історії племена й клани створили систему управління на місцевому рівні в більшості країн світу. Вони розробили власні зведення правил, способи збору доходів і надання послуг племені або клану (роду, громаді). Старійшини племені або клану (роду, общини) досягали консенсусу з питань розподілу прав й обов'язків між його членами. У якийсь момент окремі племена і клани, що вирізнялись найкращою організацією і знаннями, почали здійснювати спроби розширити сферу свого впливу шляхом завоювання або співпраці з іншими племенами. Саме у такий спосіб було створено першу китайську правлячу династію Ся (2070–1600 рр. до н.е.) [11]. Схожа ситуація спостерігалася й у стародавній Індії, де в третьому тисячолітті до нашої ери (близько 2500 р. до н.е.) у долині Інду виникла багата цивілізація (на цей час – територія Пакистану).

У цих розвинених цивілізаціях значний наголос робився на автономію управління на місцевому рівні та збереження злагодності в питаннях розподілу функціональних обов'язків між різними членами суспільства. Подібна спрямованість призводила до створення класового суспільства, в якому кожен член грав заздалегідь закріплену роль: хранителя моральних цінностей, солдата, члена гвардії, торговця, робітника. У кожному співтоваристві досягався свій власний консенсус щодо набору необхідних громадських послуг і способів його виконання.

Племена корінних жителів Північної Америки так само, як і племена, клани, роди в Західній Європі пройшли у своїй історії часи самоврядування.

Наступні завоювання і війни призвели до занепаду цих достатньо ефективних систем самоврядування на місцевому рівні й до різкого підвищення ролі центральних урядів по всьому світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню різних аспектів взаємодії органів влади місцевого та центрального рівнів присвячено праці численних вітчизняних та зарубіжних дослідників. Так, проблеми становлення місцевого управління в країнах західної Європи зокрема досліджували М. Ендрюс, С. Бейлі, Е. Боуман, Д. Бойн, А. Бретон, Б. Долері, Б. Фрей, Ж. Брукнер, Д. Баченен, Ж. Колфілд та ін. Налагодженню взаємодії між місцевими, регіональними та центральними органами управління в Україні присвячені праці Ю. Куца, М. Мамонової, С. Газарян, В. Мартиненка, О. Коротич, М. Євдокімов та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що перебіг історичного розвитку (приблизно близько 1000 р. у Західній Європі) врешті-решт призвів до створення більш-менш уніфікованої системи місцевого управління і структури відносин центр-регіони в більшості країн, з метою здійснення подальшого аналізу ці системи доцільно розподілити на кілька груп.

Постановка завдання. У межах цієї публікації буде здійснено спробу визначення основних моделей відносин між центральним та місцевим (регіональним) рівнями влади, що склалися на цей час у світі, та аналізу їх основних особливостей.

Виклад основного матеріалу. *Скандинавська модель.* У XV ст. Данія, Норвегія і Швеція перебували під владою датської корони. Жителі цих країн здійснювали свій внесок в королівську скарбницю, за що їм було дозволено вести місцеві справи на умовах автономії. За відсутності втручання з боку центру відбувалося поступове становлення систем управління на місцевому рівні, що у майбутньому слугувало основою створення у цих країнах держави всезагального добробуту (Welfare State), орієнтованої на громадян. У результаті місцеве управління взяло на себе виконання більшої частини державних функцій, залишаючи центральному уряду здебільшого офіційну церемоніальну роль, а також сферу міжнародних відносин.

Отже, на місцеве управління було покладено відповідальність не лише за надання послуг місцевого значення, але також і функції, пов'язані з соціальним захистом та економічним добробутом населення. Місцеве публічне управління в скандинавських країнах довгий час опікувалося потребами місцевих мешканців, як то кажуть, “від колиски до могили”. Воно надавало послуги, орієнтовані як на власність, так і безпосередньо на людину.

У наш час центральні уряди в скандинавських країнах мають значні наглядові та регулятивні функції, а домінуюче положення місцевого управління – на його частку в Данії припадає понад 30 % валового внутрішнього продукту (ВВП) – і його автономія все ще зберігається з причин задоволеності мешканців станом ведення справ на місцевому рівні. У скандинавській моделі наголошується на ролі на малих місцевих урядів (в середньому межі юрисдикції місцевого органу управління не перевищують 10 тис. жителів), які в основному знаходяться на самофінансуванні. У Данії і Швеції близько 75 %, а в Норвегії – 64 % місцевих витрат фінансуються за рахунок доходів місцеві бюджети. Податки на прибуток фізичних осіб (використовуються місцеві ставки, додатково до ставок державних податків) є основою місцевих фінансів (майже 91 % податкових надходжень), а податки на власність складають лише 7 % від податкових надходжень [3].

Швейцарська модель. Точкою відліку в історії Швейцарської конфедерації вважається створення оборонного альянсу, ініційоване кантонами Урі, Швіц і Унтервальден у 1291 р. До цієї події швейцарська територія перебувала під контролем незалежних місцевих урядів (кантонів). Відповідна традиція самодостатнього місцевого управління зберігається й у сучасній системі державного управління Швейцарії: місцеві уряди мають широку автономію не лише у фінансній сфері, але і в таких питаннях, як імміграція, громадянство, державна мова й зовнішні економічні відносини. Ця традиція сильного місцевого уряду набула подальшого розвитку і посилення шляхом введення у швейцарську Конституцію положень щодо використання механізмів прямої демократії, таких як: а) народні ініціативи, б) референдуми, в) петиції. Згідно з положеннями щодо народних ініціатив громадянам надано право вимоги внесення змін до тексту чинної Конституції. Народні ініціативи можуть бути оформлені як у вигляді загальної пропозиції, і як точно сформульований текстовий документ положення якого не можуть бути в подальшому змінені парламентом або урядом. Для початку розгляду подібних ініціатив необхідна наявність підписів 100 тис. громадян, які мають право голосу, зібраних протягом 18 місяців. Для того щоб, відповідна ініціатива набула остаточної реалізації, вона повинна бути підтримана більшістю населення країни та схвалена більшістю кантонів [5].

Використання положення про референдум дозволяє громадянам озвучувати власну позицію з питань, що належать до законодавчої або виконавчої сфери або до питань, за якими вже було прийнято рішення. В останньому випадку референдум пов'язаний з можливістю накладати вето. Федеральні закони й міжнародні договори можуть стати предметом обговорення референдуму, якщо протягом 100 днів після опублікування цих документів буде подано відповідні вимоги від 50 тис. громадян.

Згідно з положенням про петиції, будь-який громадянин, що має право голосу, може подати на розгляд уряду петицію і має право отримати відповідь на неї. Швейцарія складається з 26 кантонів і 2 842 комун. Кожен кантон має власну конституцію, парламент, уряд і суд. Комуни створюються кантонами. Вони виконують окремі доручені їм завдання, такі як реєстрація населення і громадянська оборона, але вони володіють і певними самостійними компетенціями в питаннях освіти і соціального забезпечення, постачання електроенергії, будівництва доріг, місцевого планування і оподаткування [8].

Французька модель. В основу французької моделі закладено ідею про те, що основна мета місцевої влади полягає в забезпеченні на низовому рівні почуття приналежності громадян до прийняття політичних рішень на загальнонаціональному рівні. Відповідна система є втіленням на практиці ідей Руссо й Вольтера щодо раціональності й соціальної єдності, а також погляди Наполеона на відчуття порядку й безперервності влади. Національний уряд і його органи є центром відповідної системи, де безперервна вертикаль влади йде від префектів регіонів і департаментів до представників виконавчої влади та мерів комун, розташованих на нижчому рівні системи. Такий ієрархічний ланцюжок існує також в галузевих і функціональних міністерствах. Іноді цю модель відносять до моделей управління на місцевому рівні з подвійним контролем.

Система передбачає наявність *cumul des mandates* (одночасно діючих політичних мандатів або паралельних посад) задля забезпечення обраних лідерів нижчих ешелонів влади правом голосу на більш високих рівнях управління.

Надання громадянам адміністративних послуг залишається основним обов'язком національного уряду, і його представництва на місцях можуть бути

безпосередньо залучені у надання місцевих послуг. Середній розмір юрисдикції місцевих органів управління невеликий (менше 10 тис. жителів), а місцева влада володіє обмеженим ступенем автономності у сфері забезпечення населення послугами. Місцеве управління використовує низку інструментів щодо отримання місцевих доходів і одночасно значною мірою фінансується з центрального бюджету. Ця модель, розрахована в основному на отримання більшості розпоряджень з центру, а наявність системи подвійного контролю, що була поширена в колоніальних режимах Франції, Португалії та Іспанії, користувалася значною популярністю у військових диктаторів, а також набула широкого розповсюдження в країнах, що розвиваються [2].

Німецька модель. У німецькій моделі на перший план виступає принцип субсидіарності, кооперації й адміністративної ефективності. У межах цієї концепції функції розробки політики передано на федеральний рівень, а обов'язки з надання послуг – землям і місцевим урядам, яким надано велику ступінь автономності в питаннях забезпечення послугами. Вся діяльність із забезпечення послугами місцевого характеру передана на рівень місцевого управління. В середньому орган місцевої влади опікується життям 20 тис. жителів, а місцеві витрати становлять близько 10 % ВВП. Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є загальний розподіл доходів.

Британська модель. Британська модель має елементи французької моделі подвійного контролю. У сфері надання місцевих послуг основний наголос робиться на значній ролі, що відіграють представники центральної влади на місцях, а також галузеві й функціональні міністерства. Місцева влада зобов'язана координувати свої дії з відповідними посадовцями. Однак місцевому управлінню надано значну автономію у виконанні суто локальних функцій, але воно має доступ лише до обмеженого кола інструментів отримання доходів. Місцеві уряди відіграють головну роль у наданні таких орієнтованих на обслуговування власності послуг, як утримання доріг, збір та вивіз сміття, водопостачання і каналізація, й досить обмежену роль у послугах, орієнтованих на громадянина, таких як охорона здоров'я, освіта і соціальне забезпечення. Податок на власність є основним джерелом доходів місцевих органів управління.

Місцеве управління зазвичай отримує дві третини своїх доходів від надходжень з централізованих трансфертів. Воно не має доступу до прибуткових податків з фізичних осіб. Роль глави виконавчої влади невелика, а місцеві ради відіграють значну роль в ухваленні рішень на місцевому рівні. У середньому місцеві уряди характеризуються чималими розмірами, охоплюючи близько 120 тис. населення, місцеві витрати складають близько 12 % від ВВП [4]. У колишніх британських колоніях роль офіційних представників влади була посилена з метою забезпечення загального нагляду й контролю над місцевими урядами в інтересах центральної колоніальної адміністрації.

Індійська модель. Індія має одну з найдавніших традицій самоврядування на місцевому рівні. У домонгольський період в Індії місцеве управління мало більш інтенсивний характер, ніж будь-де у світі. Життя в невеликих селах і містах регулювалася звичаями та керувалося головами громад. Владними повноваженнями зазвичай були наділені рада старійшин очолювана *сарпанчом* або *нумбердаром*. Верховним інститутом був *панчаят*, на якому лежала відповідальність за підтримання законності й порядку, надання місцевих послуг, управління земельними ресурсами, обговорення рішень, застосування норм права, забезпечення базових потреб і збір податків. Наявність таких інститутів у кожному селі та місті забезпечувала їх гармонійне існування.

У подальшому війни і завоювання призвели до послаблення управління на місцевому рівні в Індії. Протягом періоду могольських завоювань, від панчатів вимагалось лише справно збирати центральні податки, хоча автономія місцевого уряду й не була порушена [1]. У період британського панування з його основною увагою до контролю й керівництва та слабкою турботою про надання послуг відбулося загальне уповільнення розвитку системи управління на місцевому рівні. владні повноваження були централізовані, а лояльність британському режиму нагороджувалась виділенням земель, що призвело до створення класу феодальної аристократії, який відігравав головну роль на місцевій політичній арені та діяв у інтересах британського уряду. Центральний уряд для керівництва місцевими справами призначав бюрократів, які пересувалися по країні з однієї посади на іншу.

З моменту проголошення незалежності в Індії та Пакистані основна увага приділялася діяльності центрального уряду, хоча робилися деякі незначні кроки у бік посилення місцевої автономії. В Індії феодальна аристократія була знищена в ході проведення земельної реформи, а в Пакистані таку реформу здійснити не змогли. У результаті в районах переважання феодальних відносин у Пакистані місцеве самоврядування знаходиться під впливом місцевої еліти.

Китайська модель. У цій моделі значну увагу приділено створенню системи, в якій управління на провінційному та місцевому рівні стає невід'ємною і повністю залежною частиною національного уряду. Відповідне положення реалізується на практиці двома шляхами: за рахунок впровадження принципу демократичного централізму, на основі якого місцеві збори народних представників інтегруються із Всекитайських зборів народних представників через систему виборів; та через подвійну підпорядкованість місцевого державного управління, в межах якої провінційне і місцеве управління підзвітні урядам більш високого рівня у цілому, а їх функціональні підрозділи також підзвітні організаціям більш високого рівня своєї галузі. Функції управління персоналом також розподілені між органами влади різних рівнів. Внаслідок інтегративної природи така модель обумовлює значну роль провінційного і місцевого управління у сфері надання населенню адміністративних послуг. У середньому розмір юрисдикцій місцевого державного управління у Китаї досить значний. Витрати субпровінціального місцевого державного управління складають близько 51,4 % від консолідованих суспільних витрат. У рівні субпровінціального державного управління зайнято 89 % від загальної чисельності персоналу державного управління. Окремі функції, які без сумніву відносяться до центральних, такі як страхування на випадок безробіття, соціальне забезпечення, а також система соціального захисту передані провінційному та місцевому рівням державного управління. Ступінь автономії безпосередньо залежить від фіскальних можливостей місцевого управління [11].

Японська модель. Система місцевого державного управління, введена в Японії в період Мейдзі (близько 1890 р.), мала елементи французької та німецької моделей.

Наголошувалося на значенні контролю з боку центру, як у французькій моделі місцевого управління, коли міністерство внутрішніх справ призначало голів регіональних урядів (губернаторів префектур), які контролювали на місцях райони і муніципалітети. Місцеве державне управління було покликане реалізувати на місцях політику центрального уряду.

У період після другої світової війни у Японії було введено прямі вибори губернаторів, мерів і рад. Почала застосовуватися практика делегування повноважень (німецька модель), й на органи державного управління на місцях почали покладатися окремі функції, центрального уряду або його агенцій.

У 1960 р було утворено Міністерство внутрішніх справ, що відіграло основну роль у підтримці місцевого управління [6].

Податки на прибуток є основою фінансування місцевого державного управління, їх частка складає 60 % від місцевих доходів, за ними йдуть податки на власність (близько 30 %) і податки на продаж (близько 10 %).

Північноамериканська модель. У ранній період історії північноамериканських штатів, місцеві комуни функціонували як громадянські республіки [7], управління якими відбувалось на основі спільної згоди громадян. Творці Конституції США не визнали місцеве управління. Громадянська війна призвела до централізації влади в США. Надалі формальні інститути місцевого публічного управління створювалися штатами. Згодом органи юстиції обмежили роль місцевого управління шляхом юридичного закріплення *рішення Ділона*: місцева влада може виконувати тільки ті повноваження, які прямо витікають із прав, наданих їм законодавством штату. Надалі більшість штатів спробували надати місцевому управлінню автономію у виконанні ними певних функцій, використовуючи положення про автономію (гомруа) [9].

Місцеве управління в Канаді зіткнулося з обставинами, схожими на ситуацію в США. Таким чином, північноамериканська модель визнає місцеве управління як систему, створювану за рішенням кожного штату або провінції, але одночасно намагається надати автономію (право гомруа) місцевим урядам у заздалегідь визначених сферах відповідальності – головним чином у наданні адміністративних послуг, орієнтованих на власність. Місцеве публічне управління виконує середній за обсягом набір функцій. У середньому юрисдикція місцевого управління в США поширюється на населення чисельністю близько 10 тис. осіб, у Канаді близько 6 тис. осіб. Податки на власність – головне джерело місцевих доходів. Витрати місцевого публічного управління складають близько 7 % від ВВП [2].

Австралійська модель. Австралійська Конституція не визнає місцеве управління. Вона залишає за штатами право приймати рішення про створення системи управління на місцевому рівні на своїй території. Більшість штатів виділили місцевому управлінню мінімальний набір функцій, що включає надання інженерних послуг (дороги, мости, узбіччя, дренажні споруди); соціальне забезпечення (турбота про людей старшого віку, турбота про дітей, пожежна безпека); служби, пов'язані з охороною навколишнього середовища (прибирання сміття та заходи щодо захисту навколишнього середовища); регуляторні послуги (зонування, управління житловим фондом, будівництво, ресторани, утримання тварин); послуги в сфері культури (бібліотеки, художні галереї, музеї). На частку місцевого управління приходиться лише 3 % від загального обсягу збору податків по країні в цілому і відповідальність за розподіл 6 % консолідованих обсягів витрат громадського сектора. Податки на власність (ставки) і збори зі споживачів основною статтею (близько 70 %) доходів, а фінансові субсидії з центру і штату покривають близько 20 % місцевих витрат. Витрати на транспорт, комунальні служби, рекреацію і культуру складають дві третини від місцевих видатків. Місцеве управління у Новій Зеландії має багато спільного з австралійською моделлю.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Історичний розвиток і сучасна практика управління на місцевому рівні в зарубіжних країнах є досить повчальними для України у напрямі здобування уроків щодо реформування вітчизняної системи управління на місцевому рівні.

Практика публічного управління на місцевому та регіональному рівні в економічно розвинених країнах відрізняється значною різноманітністю. У той же час їй притаманні деякі спільні риси. Така різноманітність обумов-

лена причинами культурного й історичного характеру, які справляли значний вплив на розвиток відповідних інституційних основ, що відбувався протягом тривалого часу й вилився в розмаїття завдань місцевого управління і моделей відносин з центральними урядами країн.

Так, у Скандинавських країнах місцеві органи влади виступають в ролі первинних представників населення, тоді як в Австралії, цю роль виконує уряд штату, а місцеві органи влади опікуються лише мінімальним набором функцій.

Не існує єдиної моделі розміру місцевого органу влади, структури, ієрархії і переліку функцій у всіх країнах ОЕСР. Існує, однак, безліч цікавих спільних особливостей. По-перше, більшість країн визнає, що гарантією ефективного виконання органами місцевого управління покладених на них функцій є їх фінансова спроможність. По-друге, вирішальне значення має задоволення місцевим управлінням наявних на цьому рівні очікувань і чуйність по відношенню до громадян.

Тому місцеві органи влади повинні володіти істотною автономією в питаннях оподаткування, витрат і регуляторної діяльності, а також у сфері кадрової політики. Лише за цих умов органи місцевої влади зможуть удосконалювати місцеве управління, у т.ч. за рахунок введення системи звітності на основі отриманих результатів, запровадження інновацій у сфері надання адміністративних послуг тощо. Вони зможуть побудувати ефективну систему мережевого управління на місцевому рівні та використовувати енергію всієї спільноти задля досягнення кращих соціальних результатів. По-третє, найбільш значущим фактором успіху місцевого управління у розвинутих країнах є його підзвітність місцевій громаді, запровадження на практиці процедур демократичного вибору, участі, прозорості та відповідальності за дотримання громадських прав місцевого населення.

Список використаних джерел:

1. Andrews M. Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform / Matthew Andrews, Anwar Shah / In Public Expenditure Analysis, ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank, 2005. 153 p.
2. Bailey Stephen Local Government Economics: Theory, Policy, and Practice / Stephen Bailey. Basingstoke, U.K.: Macmillan, 1999.
3. Bowman Ann State and Local Government / Ann Bowman and Richard Kearney. Boston: Houghton Mifflin, 1990.
4. Boyne George Public Choice Theory and Local Government / George Boyne. Basingstoke, U.K.: Macmillan 1998.
5. Breton Albert Competitive Governments / Albert Breton. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1995.
6. Brueckner Jan A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector / Jan Brueckner // Journal of Public Economics, 1982. N 19. P. 31–54.
7. Buchanan James “An Economic Theory of Clubs.” / James Buchanan. *Economica*, 1965. N 32. P. 1–14.
8. Caulfield Janice Local Government Reform in Comparative Perspective / Caulfield, Janice / In Reshaping Australian Local Government, ed. Brian Dollery, Neil Marshall, and Andrew Worthington, Sydney: University of New South Wales Press, 2003. P. 11–34.
9. Dollery Brian The Political Economy of Local Government / Brian Dollery, Joe Wallis. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2001.
10. Frey Bruno Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ / Bruno Frey, Reiner Eichenberger / In Competition among Jurisdictions, ed. Lder Gerken. London. 209 p.
11. ZhengYingpin The History and Civilization of China / Yingpin Zheng, Wei Fan. Beijing: Central Party Literature Publishing House, 2003.

Надійшла до редакції 30.01.2018 р.