

Державне управління

УДК 35.072.3

Котковський Володимир Романович,

к.держ.упр., голова адміністрації

Шевченківського району Харківської міської ради

Котковский Владимир Романович,

к.гос.упр., председатель администрации

Шевченковского района Харьковского городского совета

Volodymyr Kotkovsky,

PhD in Public Administration, Head of administration of

Shevchenkovsky district of Kharkiv city council

**МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ
ВЛАДИ**

**МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

MODELS OF CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES' INTERACTION

Анотація. Розглянуто основні моделі взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики. Визначено основні принципи цієї взаємодії.

Ключові слова: місцеві органи влади, центральні органи влади, взаємодія, державна політика, зарубіжний досвід.

Аннотация. Рассмотрены основные модели взаимодействия местных и центральных органов власти относительно формирования и реализации государственной политики. Определены основные принципы этого взаимодействия.

Ключевые слова: местные органы власти, центральные органы власти, взаимодействие, государственная политика, зарубежный опыт.

***Summary.** Basic models of local and central authorities' interaction in the sphere of public policy formation and realization is analyzed. Main principles of this interaction are defined.*

***Keywords:** local authorities, central authorities, interaction, public policy, foreign experience.*

Постановка проблеми. Роль і вплив на публічну політику місцевих органів влади в різних країнах відображають, перш за все, ступінь децентралізації публічного управління, яка може мати суттєві відмінності. Крім того, в кожній країні взаємодія центральних і місцевих органів влади має свої особливості, які склалися протягом кількох століть і обумовлені історичними умовами, національними традиціями, соціальними, економічними, політичними, географічними та ін. чинниками. Такий багатий досвід взаємодії може бути корисним під час проведення децентралізації публічного управління в Україні, особливо в частині взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування і реалізації державної політики в різних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії центральних і місцевих органів влади розглядаються такими вченими, як П. Балчін, Е. Бурн, Е. Вінер, С. Газарян, К. Джеффри, Б. Джонс, Т. Діз, Ю. Куц, В. Мамонова, Е. Нортон, К. Скелчер, Л. Хуг та ін.. У той же час все ще недостатньо робіт, присвячених адаптації закордонного досвіду в цій сфері до умов конкретної країни.

Тому **метою даної статті** є розгляд моделей взаємодії центральних і місцевих органів влади в зарубіжних країнах та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У західних державах дослідники, як правило, виділяють дві моделі розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади: англосаксонську і континентальну [7].

Англосаксонська модель діє у Великобританії і в її колишніх колоніях (Ірландія, США, Канада, Австралія, Індія та ін.). Для цієї моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центральної влади, покликаних безпосередньо контролювати діяльність місцевих органів влади, тому контроль у даному випадку здійснюється опосередковано: або через профільні міністерства за допомогою розподілу державних субсидій, або в судовому порядку.

У свою чергу, континентальна модель набула поширення в багатьох країнах континентальної Європи (Франція, Німеччина, Італія, Іспанія та ін.), а також у більшості їхніх колишніх колоній. Ця модель ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, при цьому вона поділяється на декілька варіантів: романську, німецьку, іберійську, скандинавську.

Безсумнівно, наведена типологія є спрощеною, оскільки організація публічного управління в ряді країн має схожість як з англосаксонською, так і з континентальною моделлю. Крім того, досить специфічні моделі можна зустріти в різних азіатських і африканських країнах [9]. Проте, саме згадані моделі є свого роду базовими, тому розглянемо саме їх на прикладі чотирьох країн (по дві для кожної моделі), де вони проявляються досить наочно, хоча і зі своєю певною специфікою.

Великобританія. Оскільки у Великобританії немає офіційної конституції, повноваження центральних і місцевих органів влади, а також принципи взаємодії між ними визначаються актами парламенту, виходити за межі яких їм заборонено. Можна сказати, що основний принцип взаємодії центральних і місцевих органів влади – це діяти в межах своїх повноважень.

На сьогоднішній день у Великобританії діють дві різні форми організації публічного управління на місцевому рівні [8]. Так, в Уельсі, Шотландії, Північній Ірландії, а також в найбільших містах Англії всі

обов'язки місцевої влади виконують унітарні (одноступінчаті) ради. У той же час, на решті території Англії прийнята двоступенева система, в якій обов'язки розподіляються між двома типами місцевих органів влади – радами графств і окружними радами. При цьому існує і третій, нижній щабель місцевого управління – парафіяльні, міські, районні ради з дуже обмеженими повноваженнями.

Місцеві органи влади відповідають за надання населенню багатьох послуг у різних сферах: соціальне забезпечення, освіта, громадський транспорт, утримання доріг, житлове будівництво, землекористування, охорона навколишнього середовища, утримання об'єктів культури і відпочинку, місцева поліція, аварійні служби тощо. При цьому місцеві органи влади у Великобританії розглядаються як свого роду незалежні корпоративні організації, діяльність яких не контролюється центральною владою безпосередньо, оскільки, по-перше, немає повноважних представників центрального уряду, які здійснюють публічне управління на місцевому рівні; по-друге, на місцевому рівні не існує спеціальних органів, що відстежують законність прийнятих ними рішень. Проте, певний контроль центральної влади над місцевою існує і здійснюється він декількома способами [1].

По-перше, він здійснюється, як уже зазначалось, за рахунок визначення меж та обсягів повноважень місцевих органів влади – вони можуть здійснювати тільки ті дії, які їм дозволяють законодавчі акти, ухвалені парламентом. Якщо ж місцеві органи влади спробують вчинити дії, не обумовлені в законі, їхня діяльність може бути припинена в судовому порядку.

По-друге, центральні органи влади здійснюють контроль над цільовим використанням фінансів, виділених місцевим органам влади у вигляді трансфертів з центрального бюджету.

По-третє, контроль над місцевими органами влади здійснюють

галузеві органи управління, які зазвичай формуються центральними міністерствами та курирують окремі напрями реалізації державної політики (освіта, охорона здоров'я, громадська безпека і т.п.).

Таким чином, незалежність місцевих органів влади від центру, що лежить в основі британської моделі, поєднується з непрямими засобами впливу центральних органів влади (фінансовими, судовими та ін.), метою яких є припинення неправомірних дій місцевих органів влади, якщо такі вчиняються.

При цьому велика роль у відносинах центральних і місцевих органів влади відіграють численні асоціації останніх, які варіюються від загальних муніципальних спілок певних територій до вузькопрофільних асоціацій, які об'єднують конкретні органи влади для вирішення схожих проблем [1]. Об'єднуючись в асоціації, місцеві органи влади утворюють політичні спільноти, які суттєво допомагають їм у відстоюванні своїх інтересів перед центральним урядом в процесі формування та реалізації державної політики.

США. Конституція США встановлює лише виключні повноваження центральних органів влади і визнає, що всі інші повноваження відносяться до компетенції штату. Тому всі місцеві органи влади мають єдиний статус – вони створені штатом і теоретично штатом можуть бути ліквідовані. Цей важливий принцип, який отримав назву «Закон Діллона» означає, що місцеві органи влади можуть виконувати тільки ті функції, які спеціально визначені для них законодавством штату, тобто саме штат визначає «правила гри». На практиці це призводить до того, що органи влади в різних штатах можуть як надавати найширші повноваження для свободи дій місцевої влади, так і жорстко обмежувати її, чітко визначаючи компетенцію [3].

Неуніфікований характер організації публічного управління на місцевому рівні проявляється і в різноманітті його моделей.

Представницькі органи (муніципальні ради, ради графств) обираються в основному за мажоритарною системою відносної більшості. При цьому в більшості штатів закон забороняє політичним партіям брати участь у місцевих виборах і висувати своїх кандидатів, оскільки вважається, що політична боротьба не повинна впливати на виконання місцевими органами влади своїх функцій.

До компетенції місцевих органів влади у США входять в основному соціальні питання (освіта, охорона здоров'я, культура, охорона навколишнього середовища тощо) та адміністративно-управлінські питання (місцева поліція, пожежна служба, стягування податків, використання території, організація проведення виборів і т.п.). Це пояснюється тим, що історично багато сфер у США, такі як комунальне господарство та житлове будівництво, завжди знаходились у приватній власності, тому обсяг господарської діяльності місцевих органів влади тут невеликий і включає в себе утримання доріг, аеропортів, гаваней і т. п.

Умовно всі конституції штатів можна розділити на дві групи [3]. В першу входять конституції, що містять незначну кількість правових норм, які регулюють статус місцевих органів влади, в основному пов'язаних з обмеженнями їхньої діяльності. Другу групу складають конституції, де питання управління на місцевому рівні опрацьовані досить чітко, а місцевим органам влади надається широкий обсяг повноважень. Ці конституції визначають основи організації та діяльності публічного управління на місцевому рівні, структуру і повноваження місцевих органів влади, їхню фінансову базу. Суттєве значення в регулюванні діяльності місцевих органів влади має і законодавство штатів в цілому. Крім того, дії місцевих органів влади контролюються і можуть припинятися федеральними властями в разі протиріччя Конституції США, або «блокуванням» Конгресу США на підставі пріоритету федерального законодавства [3].

Франція. Французька система публічного управління характеризується високим ступенем концентрації влади на центральному рівні, тому у Франції пряме державне управління на місцях здійснюється на всіх рівнях територіальної організації. У практиці організації публічного управління це проявляється в такий спосіб:

- в адміністративно-територіальних одиницях, поряд з місцевими органами влади діють представники центральної влади, уповноважені контролювати діяльність місцевої влади;
- паралельно з адміністрацією самоврядних спільнот на їхній території діють підрозділи центральних міністерств, які здійснюють галузеве управління;
- неправомірні дії місцевих органів влади можуть бути припинені в адміністративному (позасудовому) порядку;
- чітко виражена тенденція до уніфікації місцевих органів влади і статусу місцевих громад на всій території Франції [2].

Префект регіону, префект департаменту і супрефект округу призначаються прем'єр-міністром і є представниками держави і уряду. Вони формують власну адміністрацію – префектуру (супрефектури), що діє паралельно з місцевими органами влади. Одним з найважливіших завдань префекта є контроль над діяльністю місцевої влади, внаслідок якого всі нормативні акти місцевих органів влади повинні передаватися в префектуру, яка має право звернутися до суду з вимогою визнання цих актів незаконними. Серед повноважень префекта також присутня можливість відсторонення від посади мера і його заступників, розпуск місцевої ради (відповідно до процедури, визначеної законом). Крім того, в адміністративно-територіальних одиницях діють галузеві державні органи, які контролюють діяльність місцевих органів влади в окремих сферах [4].

Реальна здатність місцевих органів влади здійснювати свої повноваження визначається структурою бюджетних надходжень, а також

ступенем свободи в розпорядженні наявними коштами. Основну частину доходів місцевих спільнот у Франції становлять місцеві податки і доходи від власної економічної діяльності, а на частку державних трансфертів припадає близько третини всіх бюджетних надходжень, в основному, це загальні дотації, не призначені для конкретних проектів [5]. Однак подібна фінансова незалежність місцевих органів влади поєднується з бюджетним і фінансовим контролем, який крім префекта, здійснюють регіональні рахункові палати, що формуються урядом, котрі перевіряють правомірність і законність всіх фінансових операцій місцевих органів влади.

Німеччина. У Німеччині діяльність місцевих органів влади регулюється конституціями і окремими законами земель, а при відсутності єдиних федеральних законів в кожному регіоні склалася своя модель публічного управління на місцевому рівні. При цьому в нормативних актах простежується ідея єдиної вертикалі (федерація – земля – громада), коли місцеве управління є частиною державного управління і виконує функції, покладені на нього державою. В результаті цього власні повноваження, що дісталися місцевим органам влади за «залишковим принципом» нечисленні і вторинні, а передані державою – обов'язкові для виконання [6].

Можна виділити чотири моделі організації публічного управління на місцевому рівні, що існують в сучасній Німеччині:

- модель магістрату: населення обирає місцеву раду, що формує органи виконавчої влади, які їй підконтрольні;
- модель бургомистра: місцева рада обирає зі свого складу бургомистра, який одночасно є головою ради і головою органу виконавчої влади;
- південно-німецька модель: і місцева рада, і бургомістр обираються безпосередньо населенням, при цьому рада формує адміністрацію, а бургомістр поєднує функції глави виконавчого і представницького

органу;

- північно-німецька модель: місцева рада наймає професійного управлінця – директора громади, який самостійно формує і керує місцевою адміністрацією [6].

Другий рівень місцевого управління представлений районами, які є одночасно територіальними общинами або об'єднаннями громад. У районах функціонують представницькі органи, які обираються населенням. Модель формування органів влади району (також як і для громад) може бути різною, але у всіх районах глава виконавчої влади, що обирається населенням або зборами району, водночас очолює публічну адміністрацію на його території.

Крім того, у всіх землях райони об'єднуються в управлінські округи, адміністрація яких призначається урядом землі і є органом прямого державного управління. В їхню компетенцію, в тому числі, входить і контроль над законністю дій місцевих органів влади, при цьому процедура контрольних заходів може розвиватися аж до скасування незаконного рішення, відставки голови місцевої виконавчої влади та розпуску представницького органу. Таким чином, німецька модель взаємодії центральних і місцевих органів влади передбачає певне злиття двох систем управління на одному з територіальних рівнів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз моделей взаємодії центральних і місцевих органів влади в різних країнах дозволяє зробити два важливих висновки.

По-перше, засоби контролю центральних органів влади над діяльністю місцевих органів влади досить різноманітні та залежать від сформованої моделі організації публічного управління в тій чи іншій країні. Так, в деяких країнах основний упор робиться на фінансові та судові важелі, при цьому місцеві органи влади розглядаються як повністю

незалежні утворення, які не підлягають прямому адмініструванню. В інших країнах над місцевими органами влади здійснюється прямий державний контроль, проте основна частина бюджетів формується за рахунок власних джерел доходів.

По-друге, в міру становлення сучасної соціальної держави і все більшого переплетення повноважень центральної і місцевої влади в результаті розширення соціальних функцій держави відбулась помітна зміна взаємодії центральних і місцевих органів влади, оскільки діяльність останніх стала здійснюватися в рамках загальної державної політики.

У той же час, розширення набору публічних послуг, зробило двоїстий вплив на діяльність місцевих органів влади. З одного боку, підвищилась їхня роль у реалізації державної політики на місцях, у наданні послуг населенню, що, в свою чергу, стимулювало зацікавленість держави в ефективності функціонування публічного управління на місцевому рівні. З іншого боку, посилилася інтеграція місцевих органів влади в загальну систему публічного управління, що значною мірою призвело до зникнення традиційного протистояння місцевих і центральних органів влади. Іншими словами, в сучасному світі місцеві органи влади перейшли від протиставлення місцевих інтересів державним до їх поступової інтеграції у спільний управлінський механізм, функціонування якого спрямовано на вирішення завдань, що стоять перед суспільством в цілому.

На наш погляд, саме знаходження балансу між автономією на місцевому рівні і централізацією публічного управління має сприяти формуванню ефективної моделі взаємодії центральних і місцевих органів влади в Україні. При цьому, говорячи про «ефективну модель», ми маємо на увазі, що в даній моделі разом з інтересами окремих громадян і держави в цілому визнаються і гарантуються також інтереси місцевих громад, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності конкретного населеного пункту, конкретної території, і ці інтереси розглядаються не як підлеглі

загальнодержавним, а як рівні їм. Знаходження такого балансу має стати подальшим напрямком досліджень з даної проблематики.

Література:

1. Balchin P. N., Bull G. H. *Regional and Urban Economics*. – London : Harper & Row, 2008. – 320 p.
2. Bourne A. *The Impact of European Integration on Regional Power / Journal of Common Market Studies*. – 2003. – vol. 41(4). – PP. 597-620.
3. Deil S. W. *Understanding Intergovernmental Relations*. – New York : McMillan, 2007. – 331 p.
4. Hooghe L. *Sub-national Mobilization in the European Union / West European Politics*. – 1995. – vol. 18(3). – PP. 175-198.
5. Jeffery C. *Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference? / Journal of Common Market Studies*. – 2000. – vol. 38(1). – PP. 1-23.
6. Jones B. *The European Union and Local Authorities*. – Oxford: Clarendon Press, 2014. – 310 p.
7. Norton A. *International Handbook of Local and Regional Government*. – London : Sage, 2008. – 249 p.
8. Short J. R. *Imagined Country: Society, Culture, Environment*. – London : Routledge, 2006. – 376 p.
9. Skelcher C. *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance / Governance*. – Jan. 2005. – vol. 18(1). – PP. 89-111.
10. Smailes A. E. *The Geography of Towns*. – London : Hutchinson, 2003. – 238 p.
11. Wiener A., Diez T. *European Integration Theory [Текст]*. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 406 p.