

**Коханій М.С.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*У статті узагальнено дослідження у сфері публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії. Проаналізовано загальні принципи побудови та функціонування адміністративної системи на низовому рівні. Досліджено повноваження органів місцевої влади. Узагальнено законодавчу базу цієї сфери. Зроблено висновки та пропозиції щодо запозичення та адаптації окремих усталених концепцій, прийомів та методів в умовах становлення громадянського суспільства в Україні.*

**Ключові слова:** публічне управління, місцеве самоврядування, комунальна власність, муніципалітет, територіальна громада, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного інституту місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішено важливі питання взаємовідносин держави, територіальних громад, особи та утвердження в Україні європейських стандартів життя.

Для напрацювання найбільш ефективних та результативних методів та прийомів із публічного управління муніципального сектора у вітчизняній практиці основоположним є вивчення практики країн, які давно вважаються найбільш успішними в цій сфері. Це і стало підставою для аналізу та узагальнення досліджень у сфері публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання побудови системи публічного управління на місцевому рівні розглядалися у працях вітчизняних учених, зокрема Т.О. Маляренко [3], О.М. Черниженко [7], М.П. Іщенко [2] та ін.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати та узагальнити дослідження концепцій публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні в Україні відбуваються ключові еволюційні процеси в системі державного управління та місцевого самоврядування. Застаріла та неефективна система державного управління перетворюється на сучасну, відкриту та інноваційну інститу-

цію. Під час формування принципів та механізмів новоутвореної системи публічного управління надзвичайно корисним для України є аналіз та використання досвіду країн, які давно й успішно інтегрували інституції громадянського суспільства в процес управління державою та окремими територіальними одиницями.

У роботі буде коротко охарактеризовано особливості управління муніципальною власністю двох держав загального добробуту та синтезовано окремі елементи, що, на нашу думку, можуть бути застосовані в Україні.

Норвегія. У Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування, зокрема 19 графств і 431 муніципалітет. Найбільше графство Норвегії – Фіннмарк (49 тис. км<sup>2</sup>, 74 тис. жителів, 1,5 на 1 км<sup>2</sup>, 19 муніципалітетів), найменше графство – Вестфолд (2,2 тис. км<sup>2</sup>, 210 тис. жителів, 88,8 на 1 км<sup>2</sup>, 14 муніципалітетів). Найбільший муніципалітет країни – Осло (512 тис. жителів), найменший – Утсіра (233 мешканці).

Столиця Норвегії Осло має особливий статус, адже вона одночасно є і графством, і муніципалітетом. У 159 норвезьких муніципалітетах мешкає менш ніж 3 тис. жителів, у половині – менш як 5 тис., і лише у 12 муніципалітетах чисельність населення сягає понад 50 тис. Таким чином, хоч муніципалітетів у Норвегії і багато, проте вони досить не великі за розміром. Усі норвезькі муніципалітети і графства є членами Асоціації місцевої та регіональної влади Норвегії. У рамках Асоціації діє 500 муніципальних підприємств, здійснюються консультації і навчальні семінари для муніципальної влади. У центральному офісі Асоціації

в Осло працює 160 людей. Загалом, разом із регіональними представництвами, в Асоціації зайнято 220 осіб. Норвегія має давню традицію місцевого самоврядування. Саме в Норвегії було прийнято перший у Європі закон про місцеве самоврядування («Акт про ольдерменів», 1837 р.). Наразі діє і «Закон про місцеве самоврядування» (1992 р.). Окрім того, самоврядна діяльність регулюється «Законом про суспільне управління», «Законом про свободу інформації», іншими законами за окремим напрямом та повноваженнями органів місцевої влади. Водночас норми про регіональне і місцеве самоврядування не прописані в Конституції Норвегії; обов'язки муніципалітетів регулюються Парламентом Норвегії (Стортингом). Так, муніципалітети та графства можуть робити більше, ніж зобов'язані, однак не можуть перебирати на себе відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам і рівням влади.

Діє у Норвегії і Закон про експерименти, який дозволяє подати до профільного міністерства заявку на локальну зміну законодавства або стосовно розширення повноважень муніципалітетів. Наприклад, сьогодні в рамках такої законодавчої можливості у 29 муніципалітетах Норвегії відбуваються прямі вибори мерів (однак статистика не засвідчує, що це підвищує інтерес виборців до муніципальних виборів). В Уряді Норвегії існує спеціальне Міністерство місцевого самоврядування і регіонального розвитку, яке опікується питаннями самоврядування. На рівні графств державу представляють регіональні губернатори, які слідкують за балансом місцевого бюджету, громадянською обороною та екологією, а також агенції управління, які виконують урядові завдання відповідного урядового міністерства на регіональному рівні.

Норвезькі муніципалітети не підпорядковуються ні Уряду країни, ні графствам. Вибори як до графств, так і до муніципалітетів, відбуваються на пропорційній основі раз на чотири роки. У середньому активність населення на місцевих виборах у Норвегії становить 60%. Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. Доходи муніципалітетів сьогодні складають 17,8% ВВП Норвегії (без нафтового сектора). Середній річний бюджет муніципалітету, де мешкає, наприклад, 5 тис. жителів, дорівнює 30 млн. євро на рік. 45% прибутків муніципалітетів – доходи від податків, понад 20% – державні цільові та нецільові дотації муніципалітетам. У країні діє кілька систем збирання податків: муніципальну частину податків міста

збирають самостійно, не послуговуючись державною податковою системою. Кількість працівників муніципального сектора наразі становить 20% зайнятого населення країни. Рівень безробіття у Норвегії – 3,4%. До зони відповідальності муніципалітетів належать дитячі дошкільні заклади, початкова і середня неповна освіта, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд за людьми літнього віку та інвалідами, культура і спорт, церква, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування та землекористування.

Відповідальність графств становлять старші класи середньої школи, середня спеціальна освіта та регіональний розвиток: дороги і громадський транспорт, регіональне планування, бізнес і промисловість, культура (музеї, бібліотеки, історичне надбання). Утримання лікарень фінансується державою. У Норвегії також є практика делегування повноважень містам. У певний період муніципалітети колективно виступили проти виконання делегованих повноважень, які не відповідали можливостям міських бюджетів. Так, державні рішення були переглянуті. Згідно з вимогами норвезького законодавства, кожне місто мусить мати обов'язковий річний і чотирирічний плани розвитку, затверджені муніципальною радою. Окрім того, на муніципальному рівні приймаються стратегічні плани розвитку на період від 5 до 12-ти років (за бажанням муніципалітету), які обов'язкові для щорічного виконання та звітування. У країні функціонує «чорний список» кредитоотримувачів. Якщо міський бюджет незбалансований і в ньому кілька років поспіль спостерігається високий рівень дефіциту, то місто втрачає можливість брати нові кредити. Питання збалансованості місцевих бюджетів перебувають під наглядом губернаторів.

У Норвегії діє дві системи місцевого самоврядування, а саме ольдерменівська (з 1837 р.) і парламентська (з 1992 р.). Остання функціонує лише у трьох великих містах країни та декількох графствах. Відповідно до парламентської системи, на прямих виборах обирається парламент міста (в Осло – це 59 осіб), із членів якого обирають міністрів до уряду міста. Кожний міністр відповідає за певну сферу міського розвитку. Згідно з вимогами системи ольдерменів, муніципалітет мусить мати раду місцевих депутатів (ольдерменів) і правління, а також мера та віце-мера, обраних серед ольдерменів. Правління складається з 25% депутатів ради і має відбивати співвідношення політичних сил у раді. Мер та віце-мер є членами

правління ольдерменів. У складі ради діють і постійні комітети. У норвезьких муніципалітетах розділені адміністративна та політична функції. Саме адміністрація муніципалітету, яку очолює призначений голова і до складу якої входять наймані чиновники, надає послуги населенню.

У Норвегії функціонує «трикутник місцевої демократії»: 1) мер і рада муніципалітету, 2) голова правління та чиновники, 3) мешканці міста. При цьому на рівні кожного муніципалітету запроваджена посада омбудсмена, який опікується дотриманням прав і свобод громадян.

Мер міста не наділений незалежною або самостійною владою. До його обов'язків належить:

- бути головою ради і правління ради;
- представляти муніципалітет перед законом і в усіх зовнішніх справах;
- за бажання брати участь та виступати під час засідань усіх політичних структур, підпорядкованих раді;
- одноосібно приймати рішення з окремих непринципових питань (якщо рада делегувала меру це право).

Обов'язки голови адміністрації муніципалітету:

- відповідати за правильну підготовку всіх питань для комітетів ради;
- за бажання бути присутнім і виступати на засіданнях усіх політичних структур;
- приймати рішення (якщо рада делегувала йому таке право).

Посада голови адміністрації є неполітичною. Його призначає рада муніципалітету.

Співвідношення обов'язків мера та голови адміністрації:

- мер відповідає за складання порядку денного для засідань ради та виконанню, перевірку правильності підготовки питань для прийняття політичних рішень. При цьому він не може особисто давати доручення голові адміністрації;
- голова адміністрації відповідає за підготовку питань для порядку денного та проекти рішень із цих питань, виконання політичних рішень ради, щоденну діяльність місцевої влади відповідно до прийнятих політичних рішень і напрямів. Саме голова адміністрації, а не мер, відповідає перед муніципальною радою;
- відносини між мером та головою адміністрації мають характер незалежності і взаємозалежності. Вони мають створювати дует, а не провадити дуель [1].

Швейцарська конфедерація. Політичне життя у Швейцарії проходить на трьох рівнях: конфедерація, кантони і громади. Виходячи з прин-

ципу субсидіарності, саме громади Швейцарії здавна розуміються як початкові осередки політичної спільноти. Швейцарець розглядає себе як члена громади, а потім вже як громадянина кантону і Швейцарії.

Велика значимість місцевого самоврядування має два важливі наслідки. По-перше, громадянство Швейцарії надається на місцевому рівні. Тобто для того, щоб стати громадянином країни, потрібно стати членом громади, тому питання про прийняття нових членів вирішується місцевою владою. По-друге, політичні дії завжди починають свою кар'єру на місцевому рівні, переходячи потім на кантональний і на федеральний рівень.

Для Швейцарії характерним є різноманіття форм місцевого самоврядування (гетерогенність). Кожен кантон самостійно визначає питання організації місцевого самоврядування, тому практично в кожному кантоні своя система і свої особливості. Усього у Швейцарії є близько 2 900 громад зі різним статусом. У деяких кантонах муніципалітети великі і впливові, в інших кантонах це місцеві об'єднання, що не мають ніякої влади. Найбільший муніципалітет – місто Цюріх (більше 300 000 жителів), у найменшому муніципалітеті Ларгаріо (кантон Тессін) проживає 10 жителів. Виходить, що в деяких громадах проживає набагато більше жителів, ніж у маленьких кантонах; в інших же населення не перевищує 100 або 200 осіб. Більше половини громад налічує в середньому до 1 000 жителів. Великі міста з населенням у 10 000 жителів становлять лише 4% від загальної кількості громад. У цих містах сконцентровано близько половини всього населення Швейцарії. Розміри території громад варіюються від 0,3 кв. км до 282 кв. км. Порівняно з іншими європейськими країнами, виключаючи Францію, Грецію та Ісландію, середньостатистичний розмір території швейцарських громад є найменшим. Автономія громад уважається державно-правовим принципом на рівні Конституції, її порушення може викликати з боку відповідної громади звернення з державно-правовим позовом до федерального суду. Однак принцип автономії громад був унесений у Федеральну Конституцію тільки у 2000 році. Тобто громади – це утворення з обмеженою автономією. Вони підпорядковуються законодавству відповідного кантону і федерації. На громади покладаються всі ті завдання, які з вагомих причин не належать до компетенції більш великих політичних одиниць.

Те, які конкретно завдання ставляться до компетенції громади, визначається кантональним

правом. Загалом, ці завдання лежать, як правило, в таких сферах:

- облік населення (реєстрація народжень, смертей, шлюбів; реєстрація міграції);
- організація народної школи. Громада не може встановлювати навчальну програму в цілому, але вона вільна у виборі вчителів, установленні розкладу уроків, заробітної плати, а також у будівництві шкільних установ;
- стягування податків (федеральних, кантональних і місцевих комунальних). Громада стягує податки, що визначаються вищою політичною одиницею, має право стягувати місцевий комунальний податок. Це означає, що залежно від положення, чисельності населення і майнової структури громади оподаткування для конкретних жителів Конфедерації може бути досить по-різному. Це означає також, що влада громади має звітувати перед жителями цієї громади (яких особливо в сільській місцевості) вони часто знають особисто) про те, куди пішли гроші, отримані в результаті справляння податків;
- організація виборів і голосувань. Громада несе відповідальність, наприклад, за надання відповідного приміщення для виборчої дільниці, помічників під час проведення виборів і т.д.
- соціальне забезпечення, турбота про бідних, піклування про малолітніх і неповнолітніх тощо;
- регулювання певних сфер будівельної діяльності, зокрема будівельний нагляд та благоустрій місцевості;
- виконання таких «повсякденних завдань», як служба місцевої поліції, водопостачання, пожежна охорона, видалення стічних вод, вивіз сміття, влаштування місць для переробки особливої відходів, організація громадського транспорту, рішення проблем приватного транспорту, влаштування місць для проведення дозвілля (наприклад, спортивних споруд).

Правова організація громад різна і залежить від географічного положення і розміру території. Постійно діє правління громади – виконавчий орган, склад якого може варіюватися від 3 до 9 осіб. Законодавча ж влада може бути представлена зборами жителів або парламентом громади, який обирається шляхом таємного голосування, законодавчими зборами і правлінням, які обираються строком на чотири роки. Общинна автономія у Швейцарії не означає повної самостійності общин. За громадами здійснюється спостереження і з боку держави, і з боку кантонів. Контроль проводиться за законністю актів, доцільністю або своєчасністю прийняття тих чи інших заходів.

Іноді контроль веде до обмеження общинної автономії, в такому разі органи перевірки виходять з інтересу кантону або всієї держави. Існують зумовлені законом механізми прямого втручання у справи громади з боку кантону і держави аж до скасування прийнятих громадою актів. Кантон контролює діяльність общинного самоврядування через префектів або свій департамент у справах громад. Посада префекта, що є в більшості кантонів, є організувальною ланкою, що забезпечує координацію в діяльності кантональних органів та місцевого самоврядування. Для виконання завдань, які краще вирішувати спільно, кілька громад часто створюють об'єднання цільового призначення (наприклад, із питань водопостачання, будівництва будинків для престарілих, госпіталів, очисних споруд). Загальна кількість громад у Швейцарії поступово скорочується внаслідок злиття маленьких громад із великими. Сьогодні налічується близько 2 900 громад. Ідея укрупнення громад у деяких випадках сприймається в багнеті. Особливо це має місце в багатьох громадах із низькими податковими ставками. Вони вважають, що приєднання «бідних» громад може спричинити небажані наслідки, наприклад, багаті платники податків нададуть перевагу іншим громадам із більш низькими податковими ставками. Але є й такі випадки, коли ідея укрупнення громад була сприйнята з ентузіазмом. Так, у 2006 р. все населення кантону Гларус проголосувало за скорочення кількості громад (із 25 до 3), що навіть перевершило ініціативу кантонального уряду, який запропонував скорочення громад до 10 [6].

**Висновки.** За результатами аналізу запропонованих і усталених принципів побудови та функціонування публічного управління на муніципальному рівні вищенаведених країн, на нашу думку, необхідною для запозичення є практика планування діяльності муніципалітетів на 4 і більше років, а також розділення адміністративної та політичної функцій, що полягає надання послуг населенню командою найманих чиновників-професіоналів. Корисним досвідом, який може бути застосований для України є різноманіття форм місцевого самоврядування, а також варіативність розміру податків, який може бути різним (залежно від рішення конкретної громади).

Цікавою та, на нашу думку, ключовою для формування національної ідентифікації є практика набуття громадянства Швейцарії через набуття громадянства окремого низового територіального утворення. Сьогодні в Україні склалася усталена практика набуття громадянства певними особами

без будь-яких складнощів лише за суб'єктивним визначенням такої необхідності суб'єкта повноважень. Це категорично нівелює цінність українського громадянства, деморалізує громадян та спричиняє деструктивні процеси у формуванні інституту національної ідентифікації. Запрова-

дження практики набуття громадянства через низовий територіальних утворень та його рішенням сприятиме формуванню в новонабутих громадян відчуття духовної приналежності до країни, становлення відповідальності та відсіювання небажаних та, подекуди, шкідливих для держави суб'єктів.

#### Список літератури:

1. Еліта Какуле. Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємодія з державною владою. *Інтернет-холдинг Олега Соскіна*. URL: <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html> (дата звернення 24.01.2019).
2. Іщенко М.П., Самойленко Л.Я. Компаративний аналіз моделей, принципів і форм організації систем місцевого самоврядування в європейських країнах. *Держава та регіони*. 2013. № 1. С. 131–135.
3. Маляренко Т.А. Ефективне регіональне управління як підхід до попередження конфліктів: досвід Норвегії. Т. А. Маляренко. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 19. С. 78–80.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР/ Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. ст. 249.
5. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2014 р. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр.; редкол.: М. М. Іжа [та ін.]. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2014. 456 с.
6. Філіпенко С. Місцеве самоврядування: Швейцарська конфедерація. *Січеслав Інфо*. URL: <http://tergomada.blogspot.com/2014/02/blog-post.html> (дата звернення 24.01.2019).
7. Чернеженко О.М. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Швейцарії. О. М. Чернеженко. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2012. № 6. С. 153–161.

#### ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ СЕКТОРЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

*В статье обобщены научные исследования в сфере публичного управления муниципального сектора двух стран всеобщего благосостояния, в частности Норвегии и Швейцарии. Проанализированы общие принципы построения и функционирования административной системы на низовом уровне. Исследовано полномочия органов местной власти. Сделано обзор законодательной базы данной сферы. Сделаны выводы и предложения по заимствованию и адаптации отдельных устоявшихся концепций, приемов и методов в условиях становления гражданского общества в Украине.*

**Ключевые слова:** публичное управление, местное самоуправление, коммунальная собственность, муниципалитет, территориальная община, гражданское общество.

#### PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MUNICIPAL SECTOR: EXTERNAL EXPERIENCE FOR UKRAINE

*The article summarizes scientific research in the field of public administration of the municipal sector of the two welfare states: Norway and Switzerland. The general principles of the construction and functioning of the administrative system at the grass-roots level are analyzed. Authorities of local authorities are investigated. The legislative framework of this sphere is generalized. Conclusions and suggestions on the borrowing and adaptation of certain established concepts, methods and methods in the conditions of the formation of civil society in Ukraine are made.*

**Key words:** public administration, local self-government, communal property, municipality, territorial community, civil society.