

ПОРІВНЯЛЬНА ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 321+323.21

**Є. В. ПЕРЕГУДА,
С. Д. МІСЕРЖИ**

**РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ В США: «СТЕЖКА ЗАЛЕЖНОСТІ»
ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

Проаналізовано зміну за два століття концептуальних підходів до розбудови федералізму. Розв'язання проблеми впровадження (невпровадження) федералізму має бути компетенцією суспільства, а не вузького кола високопосадовців. Під місцевим самоврядуванням в США розуміють управління територіальними одиницями, які входять до складу штатів. Проаналізовано територіальну основу та організаційну структуру місцевого самоврядування, особливості формування та повноваження його органів. Хоча повноваження місцевого самоврядування визначають штати, в останні десятиліття зростає вплив федеральної влади на його функціонування.

Ключові слова : регіональне управління, федералізм, штати, місцеве самоврядування, місцеві ради, мери, субсидії.

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

© МІСЕРЖИ Світлана Дмитрівна – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософії та соціології Національного медичного університету ім. О. О. Богомольця

Перегуда Е. В., Мисерджи С. Д. Региональное управление и местное самоуправление в США: «тропа зависимости» и современные тенденции

Проанализированы изменения за два века концептуальных подходов к развитию федерализма. Решение проблемы внедрения (невнедрения) федерализма должно быть компетенцией общества, а не узкого круга чиновников. Под местным самоуправлением в США понимают управление территориальными единицами, входящих в состав штатов. Проанализированы территориальная основа и организационная структура местного самоуправления, особенности формирования и полномочия его органов. Хотя полномочия местного самоуправления определяют штаты, в последние десятилетия растет влияние федеральной власти на его функционирование.

Ключевые слова : *региональное управление, федерализм, штаты, местное самоуправление, местные советы, мэры, субсидии.*

Pereguda Evgen, Miserzhy Svitlana. Regional governance and local self-government in USA: path dependence and modern trends

The changes of conceptual approaches to the development of federalism during two centuries are analyzed in the article. The solving of the problem to implement (not to implement) the federalism should be the competence of society, not a narrow circle of officials. Local self-government in the United States is understood as the management of territorial units that make up the states. The territorial basis and organizational structure of local government, so as the formation and powers of its bodies are analyzed. Although the powers of local self-government is determined by the states, in recent decades the impact of the federal government on its functioning have been increased.

Key words : *regional governance, federalism, states, local government, local councils, mayors, subsidies.*

Нині в Україні питання реформування регіонального управління та місцевого самоврядування перейшло з конституційного на секторальний рівень. Причиною є гострі політичні суперечності. Але секторальні децентралізації неминуче призведуть до якісних перетворень у системі влади в цілому. Це зумовлює актуальність вивчення досвіду інших країн щодо регіонального управління.

Країною, що демонструє цікаві процеси у цій сфері, є США. Їх досвід може здатися нібито неактуальним для України через федеративний державний устрій. Але, по-перше, найфантастичніші нині проекти у майбутньому можуть актуалізуватися. А по-друге, вивчення досвіду не тягне автоматичної його екстраполяції. Як писав О. Ахієзер, є два способи використання досвіду – екстраполяція та інтерпретація, й саме остання є «творчим актом зміни накопичених

сміслів, накопиченої культури, точкою зростання культури¹. Тому Україні цікавий досвід не лише унітарних держав, а й федерацій. Одним з найбільш повчальних є досвід США. Як писав Д. Елазар, «створення стійкої та міцної федеративної системи правління вірогідно є найбільш унікальним внеском Сполучених Штатів до скарбниці світового політичного мистецтва».

Державний устрій США: концептуальна еволюція

За свідченням Е. Катца², є три основні напрями дослідження американського федералізму. Представники першого, очолюваного Дж. Кінкейдом³, вважають, що американський федералізм ґрунтується на засадах конкурентної боротьби суб'єктів федеративних відносин. Другий сформувався навколо Центру з вивчення федералізму Темплського університету Філадельфії й тривалий очолювався Д. Елазаром⁴. Він висуває ідеї соціальної підтримки та співробітництва як основи федералізму. Третій, представлений Д. Уолкером⁵, досліджував поширення федеративних відносин на усі сфери суспільства. Отже, оцінки державного устрою США не співпадають.

США включає 50 штатів – суб'єктів федерації, а також території, які не є її суб'єктами – столичний округ Колумбія, Вірджинські острови та Східне Самоа, «держави, які вільно приєднались» Пуерто-Ріко та Гуам та «асоційовані держави» Республіка Маршалових островів, Сполучені Штати Мікронезії та Палау. Штати мають власні конституції, громадянство, законодавство, судові системи, але їх конституції мають відповідати Конституції США.

Реальне співвідношення повноважень штатів та федеральної влади змінилось з XVIII ст.⁶ У 1776 р. прийнята Конституція США суверенними проголосила не федерацію або штати, а народ, який делегував певні повноваження федерації та уповноважував штати розробляти політику з решти питань. До повноважень федерації належали, зокрема, зовнішні зносини, регулювання торгівлі між штатами, чеканка монети, утримання армії та військово-морського флоту, організація пошти, регламентація авторського права, натуралізація, стимулювання науки, придушення повстань. Спільна компетенція федерації та штатів включає сфери громадянських прав, оподаткування, регламентацію діяльності корпорацій, екологічну безпеку. Інші повноваження належать штатам.

Явище чіткого розподілу повноважень між центром та регіонами отримало назву «дуалістичного федералізму». Вважали, що негативний вплив відносин центральних органів влади на країну (схоже на Україну) нівелювався за рахунок розподілу влади як по горизонталі, так й по вертикалі. Арбітром оголосили Верховний Суд США.

Але Конституція США дозволила Конгресу видавати «необхідні і доречні» закони, що давало змогу втручатися у «залишкову компетенцію» штатів. Упродовж двох століть тенденцією була централізація управління. У 1825 р. Верховний Суд підкреслив, що торгівля – це «більше, ніж торгівля. Це – рух товарів та відносини». Це положення стало правовим підґрунтям скасування рабства, ухвалення низки поправок до Конституції, які обмежили повноваження штатів у сфері забезпечення громадянських прав.

Наступний етап пов'язаний з Ф. Д. Рузвельтом. Виникли системи соцзабезпечення, програми стабілізації цін, громадських робіт. Раніше ці сфери входили до виключної компетенції штатів. Тепер вказані програми фінансувались з федерального бюджету. Хоча федеральні програми фінансувались центром, реалізовувати їх мали органи влади штатів. Відтак відбувається перехід від «дуалістичного федералізму» до «кооперативного федералізму». Ця концепція акцентувала не на розподілі повноважень, а на співробітництві, взаємозалежності федерації та її суб'єктів.

У 1950-60-х роках сталися події, які призвели до подальшого зростання ролі центру. Йдеться про розширення громадянських прав, ліквідацію дискримінації за расовими та статевими ознаками. Проте від середини 1960-х років у розвитку федералізму все чіткіше проглядаються нові явища. Субсидії починають надавати не лише штатам, а й органам місцевого самоврядування. Розширюється коло сфер, під які вони надавались. Відтак коло суб'єктів управлінської діяльності зросло до кількох десятків тисяч, що викликало значні проблеми (координації, звітності).

З 1970-х років починається «відродження штатів». Послаблюється централізація. Це було пов'язане з розвитком нових технологій. Зростає роль регіонів як центрів розробки реформаторських ідей. Це не скорочувало залежності штатів від нормотворення центру та федерального фінансування, але у федерального бюджету було все менше ресурсів для задоволення потреб регіонів. Ситуація

дещо змінилася у 1990-і роки, коли спостерігався профіцит федерального бюджету, проте від початку 2000-тих років бюджет знову вступив в епоху дефіциту. Місцева влада виходить на ринки, намагається конкурувати з приватними підприємствами за клієнтів, вдається до приватизації адміністративних послуг. Ці явища зумовили появу концепцій «нового федералізму» Р. Ніксона, Р. Рейгана, Б. Клінтона. Їх рисою став перерозподіл повноважень на користь штатів⁷.

Крім того, починають домінувати проблеми глобалізації та високих технологій, які частково потіснили проблеми соціального забезпечення, охорони здоров'я тощо⁸. Зростає зовнішня активність штатів. Хоча Конституція США відносить зовнішні зносини до виключної компетенції центру, штати «явочним порядком» змінюють ситуацію. Наприкінці ХХ ст. кількість штатів, які мають представництва за кордоном, зросла з 4 до 42.

Проте ми не можемо констатувати, що вектор розвитку однозначний. Реформування при Президенті Б. Обамі медичного страхування свідчить про вагому роль центру навіть у тих галузях, які визначені як виключна компетенція штатів. Заходи з подолання кризи 2007-2008 рр. теж продемонстрували, що лише центральний уряд поки що має достатній обсяг ресурсів для подолання катастроф.

Отже, американський федералізм – гнучка система, здатна до самоналаштування. Він не виключає суперечностей, але надає інструменти для їх розв'язання. Останнє забезпечується наділенням суверенітету не територіальних утворень або органів влади, а народу, який наділяє ці утворення та органи компетенцією. Запорукою федералізму є економічна єдність країни. Те, що свого часу центр наділили виключними повноваженнями зі сприяння свободи торгівлі, забезпечило розв'язання проблем, зокрема у сферах, які, на перший погляд, до торгівлі не стосуються, включно дотримання громадянських прав. Відтак федералізм не розділяє, а, навпаки, з'єднує через спроможність вирішувати проблеми.

Водночас федералізм – це не лише набір юридичних формул, це культура, спосіб існування. Цей спосіб можливий за наявності кількох політичних культур, які врівноважують одна іншу. Передумовою його є розвинуте громадянське суспільство.

Усе сказане не означає виключно райдужного погляду на федералізм, який також несе низку загроз, зокрема бюрократизації, не-

стабільності, схильності регіональних еліт до порушення прав та свобод. Але головний урок США полягає у тому, що вирішення питання про його впровадження (або невпровадження) має бути прерогативою суспільства, а не вузького кола високопосадовців.

Тенденції розвитку місцевого самоврядування

В останні роки основними напрямками досліджень місцевого самоврядування в США є еволюція місцевих управлінських структур, взаємини територіальних одиниць та органів управління, місцеві політичні режими, взаємини еліт, груп інтересів, відносини між політичними та менеджерськими підходами, функціонування міських рад, вплив виборчих систем, взаємодія місцевого самоврядування з федерацією й штатами, відносини місцевого управління та процесів глобалізації, нові типи спільнот (регіональні кластери, корпорації знань). Щодо теоретичних підходів спостерігається перехід від ринкових підходів до концепту мережевого управління⁹.

Міське самоврядування в США розуміють як самоврядування в територіальних одиницях, які входять до складу штатів. Більшість штатів (крім Род-Айленду та Коннектикуту) поділяється на графства. У 2007 р. їх було 3033¹⁰. У низці штатів у складу графств функціонують тауншипи, які об'єднують однорідні поселення (всього 16519). Міські території об'єднані в муніципії (19492) – міста (cities), вілледжі (villages), бороу (boroughs) й тауни. У вілледжах, бороу й таунах кількість мешканців становить до 10 тис. У графствах та сіті цей показник знаходиться в широкому діапазоні – відповідно від 10 тис. до кількох мільйонів та від кількох сотень до мільйонів. Також існують адміністративно-територіальні одиниці спеціальної компетенції - шкільні, пожежні, санітарні, природоохоронні округи, округи водо-, електропостачання, охорони здоров'я тощо. У 2007 їх налічувалося 50432, зокрема 13726 шкільних¹¹.

Регламентация самоврядування є компетенцією штатів. Серед її принципів - «правило Ділана» на прізвище судді Айови, який виніс у 1868 р. рішення, згідно з яким «муніципальні корпорації зобов'язані своїм створенням та формують всі свої права і повноваження від законодавчих органів штату»¹². Ще одним принципом є Home Rule, що передбачає делегування штатами управлінських повноважень органам місцевого самоврядування¹³. Їх поєднання призвело до того, що конституції одних штатів (Аляски, Ілінойсу,

Нью-Мексико тощо) детально регламентують діяльність й організацію місцевого самоврядування, інших (Алабами, Делавера, Міссісіпі, Тенесі тощо) визначають лише загальні принципи. Органи влади штатів здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням.

Компетенція місцевого самоврядування варіюється залежно від штатів, але, як правило, включає підтримку громадського порядку (90% поліції США є місцевою), проведення виборів, судочинство, стягнення податків, житлове будівництво, шкільну справу, охорону здоров'я, протипожежну охорону, прибирання сміття, парки й місця відпочинку, контроль за якістю товарів, доріг тощо¹⁴.

У США є кілька систем організації місцевого самоврядування. Найбільш архаїчною, що збереглася у низці таунів й тауншипів, є збори мешканців.

Комісійна система існує у 5% утворень, як правило, графств. Члени виборної комісії (5-7) виконують й законодавчі, й виконавчі функції. Цю систему часто критикують за корпоративізм, безконтрольність.

У 40% територіальних одиниць діє система «рада – менеджер». Виборна рада призначає менеджера. Він керує господарством, призначає працівників апарату, розробляє бюджет, але не є главою території. Стверджує напрями місцевого розвитку, бюджет, податки сама рада. Ця система найбільш поширена у графствах та невеликих містах й забезпечує професіоналізм, оперативність та підзвітність менеджменту. Рада може звільнити менеджера, але у низці штатів мешканці можуть відмовити у звільненні, навіть попри рішення ради. Більш того, передбачається навіть відставка члена ради, який проголосував за звільнення, якщо мешканці вважають це несправедливим, так само як й навпаки.

У 55% графств та муніципій діє система «мер – рада». Мер обирається мешканцями і є главою адміністративно-територіальної одиниці. Ця форма має два різновиди: «сильний мер – слабка рада» і «слабкий мер – сильна рада». У першому випадку мер може робити політичні заяви, призначає на посади в органах управління, впливає на діяльність ради, зокрема через інститут вето (у Бостоні вето не може бути подолане радою). Система характерна для великих міст й відображає потребу у сильній виконавчій владі при значній соці-

альній диференціації. За системи «слабкий мер – сильна рада» реально управляє територіальною одиницею рада. Ця система існує, як правило, у невеликих містах, але вона збереглася також у Чикаго, Атланті, Лос-Анджелесі.

У графствах не створюється колегіальний виконавчий орган, а населення саме обирає шерифа, прокурора, скарбника, коронера (розслідування вбивств), асесора (збір податків), суперінтенданта шкіл тощо.

У багатьох штатах існує право мешканців відкликати депутатів рад, але відповідну петицію мають підтримати 15-55 % виборців. Вибори здійснюються за мажоритарною системою відносної більшості. У більшості малих й середніх міст зарплата депутатів низька або її взагалі немає. Засідання рад, як правило, відкриті, причому будь-який відвідувач має право виступити.

Спеціальними округами керують комітети, які обираються населенням або призначаються радою, яка сформувала округу. У шкільних округах діють виборні ради. Вони можуть стягувати податок на будівництво та утримання шкіл, розпоряджатися субсидіями, наймати викладачів тощо.

Органи місцевого самоврядування, як правило, не володіють підприємствами, які надають послуги, тому у власних надходженнях місцевих влад доходи від послуг складають не більше 20%. Більшість надходжень мають податковий характер. Існують податки на власність (до 80% податкових надходжень; обкладаються як нерухомість, так й автомобілі, обладнання, товарні запаси, худоба, меблі тощо), з продажу (ставки – 0,5-3 %), специфічні акцизи (бензин, автомобілі, цигарки), податок з доходів (поруч з федеральним та штатним) тощо.

На зламі XX–XXI ст. частка субсидій у бюджетах місцевого самоврядування зросла в цілому до 35 %, а за низкою напрямів діяльності – до 60 %¹⁵. З'явилася навіть концепція прямого федералізму, яка виходила з розмивання управління на рівні штатів. Це призвело до посилення лобіювання місцевого самоврядування на федеральному рівні. Виникли асоціації місцевих органів влади. Водночас зростання ролі субсидій супроводжується загрозами розмивання самоврядування й політичної участі. Якщо на національних виборах в середньому голосують 50-60 % громадян, то на місцевих – 10-15 %¹⁶.

Але загроза розмивання місцевого самоврядування пов'язана не з самими субсидіями, а процесами, які їх викликають. Так, останнім часом лунають думки про вичерпання себе інститутами шерифа та констебля. Причина – зростаюча й така, що ускладнюється, злочинність, боротьба з якою вимагає високого професіоналізму й спеціалізації, натомість виборні шерифи та констеблі часто не володіють ними, тому у багатьох графствах їх змінюють національні поліцейські сили.

Водночас федеральні субсидії не завжди ефективні з точки зору вирішення проблем. Так, залишається гострою проблема якості освіти та бідності шкіл, натомість централізація шкільної справи призводить до бюрократизації освіти, її відірваності від громадян, навіть незважаючи на те, що в окружних радах більшість становлять батьки.

Аналогічні процеси характерні й для взаємин місцевого самоврядування зі штатами, які навіть конкурують з федеральним рівнем. Цікаво, що конституції ряду штатів забороняють політичним партіям брати участь у місцевих виборах і висувати кандидатів. Це мотивується необхідністю перешкодити негативному впливу грошового чинника на волевиявлення громадян.

1. *Axiezep A. C.* Философские основы социокультурной теории и методологии // Вопросы философии. 2000. № 9. С. 31. 2. *Katz E.* American Federalism, Past, Present and Future // USIA Electronic Journal. Vol. 2. No. 2, April 1997. P. 9–14. 3. *Kincaid J.* From Cooperative to Coercive Federalism // Annals of the American Academy of Politics. 1990. Vol. 509. Pp. 139–152; Kincaid J. From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992 // Journal of Law and Politics. Winter 1993. Pp. 333–430. 4. *Elazar D. B.* American Federalism. 3rd ed. New York: Harper and Row, 1984. Pp. XV, 270. 5. *Walker D. B.* The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1995. P. 384. 6. *Leavitt M.* Rebalancing the American Republic // USIA Electronic Journal. Vol. 2. No. 2, April 1997. P. 18. 7. *Schram S. F., Weissert C. S.* The State of American Federalism, 1996-1997 // Publius. The Journal of Federalism. 1997. Vol. 27. No. 2. P. 2. 8. *Weissert C. S., Schram S. F.* The State of U.S. Federalism, 1999-2000 // Publius: The Journal of Federalism. 2000. Vol. 30. No 1. P. 19. 9. *Agranoff R., M. McGuire.* Collaborative Public Management. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003. 232 pp.; *Feiock R. C.,* ed. Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. 272 pp.; *Lubell M., Schneider M., Scholz J., Mete M.* Watershed Partnership and the Emer-

gence of Collective Action Institutions // American Journal of Political Science. Vol. 46. No 1 (January 2002). P. 148–163; *Oakerson R.* Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis. Oakland, CA: ICS Press, 1999. XIV, 160 pp.; Stephens R. G., Wikstrom N. Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. New York: Oxford University Press, 2000. 208 pp. **10.** *Number of Municipal Governments & Population Distribution.* URL : <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/local-us-governments> (дата звернення : 27.11.2016). **11.** *Ibid.* **12.** *Writ C. L. Dillon's Rule.* Virginia Town & City. 1989. Vol. 24. No 8. P. 12–15. **13.** *Krane D., Rigos P., & Melvin B. Hill, Jr.* Home Rule in America : A Fifty-State Handbook. Washington, D.C.: CQ Press, 2001. **14.** *Local Government.* URL : <https://www.whitehouse.gov/1600/state-and-local-government> (дата звернення : 28.11.2016). **15.** *The Urban Institute: Federalism and Local Governance : the U.S.Experience, UI-IUE Study Tour.* 2003. Washington, D.C., April 7-11. **16.** *State and Local Governments : Democracy at Work?* URL : <http://www.ushistory.org/gov/12a.asp> (дата звернення : 28.11.2016)

***Pereguda Evgen, Miserzhy Svitlana.* Regional governance and local self-government in USA: path dependence and modern trends**

United States consists of the 50 states as subjects of the federation and of the areas that are not its subjects. The real value of the states and the federal government have been changing. At the moment of Constitution adoption the powers of the federation included foreign relations, freedom of interstate commerce, financial system, the military and others. All other powers belonged to the states. This system was called "dualistic federalism." Further centralization was a steady trend. In 1825, the Supreme Court stressed that freedom of trade is not only trade, but also relationships. This position was legal background, in particular of the the abolition of slavery.

During the presidency of F. D. Roosevelt social security programs, programs to stabilize prices, public works were implemented. Previously, these areas were the responsibility of the states. They became to finance from the federal budget/ The states implemented these programs. There was a shift from the "dualistic federalism" to "cooperative federalism".

From the 1970s the "revival of the states" began. The centralization was weakened. The federal budget had fewer resources to meet the needs of the regions. The concepts of "new federalism" by R. Nixon, R. Reagan, W. Clinton appeared. But the overcoming of the crisis of 2007-2008, Medicare reform demonstrate the substantial role of federal government.

So american federalism is a flexible system capable to self-tuning. The latter is due to submitting sovereignty not to territorial units or authorities but to the people. The lesson the US is that the solving of the problem to implement (not to implement) the federalism should be the competence of society, not a narrow circle of officials.

Local self-government in the United States means the local government of administrative-territorial units that are parts of the states. The states (except for Rhode Island and Connecticut) are divided into counties. In some states there are townships

within county, uniting a group of similar communities. Urban areas are divided into municipal corporations. There are some of their types: cities, villages, boroughs and towns. Second, there are administrative-territorial units of special competence: schools, fire, health, environmental protection districts, districts of electricity and water supply, etc.

The regulation of self-government is the exclusive competence of the states. Among its principles – the Dillan rule, named after Iowa judge who issued a decision in 1868, according to which ‘municipal corporations owe their creation and get all of their rights and powers from state legislatures’. Another principle is the Home Rule, providing state’s delegation of administrative powers to local authorities.

The competence of local governments varies from state to state, but usually it includes the maintenance of public order, elections, judiciary, tax collection, housing, school affairs, health, fire protection, garbage collection, parks and places of resort, control over the quality of goods, roads etc.

There are several systems of local self-government organization in the US. The most archaic system is town meeting. Commission system is not very common (approximately 5 % of territorial units, usually counties). It is often criticized for corporatism, lack of control so on.

Council-manager system is much more common (40 % of territorial units). Council appoints a manager who governs economy of the unit, assigns officeholders, shapes the budget. He is not the head of the territory and he does not intervene in political issues. This system prevailing in the counties and small towns and it provides professionalism, efficiency and accountability of management.

Council-Mayor form is the most common (55 % of the counties and municipal corporations). The mayor elected by the residents is the head of the administrative-territorial unit. This form has two types: ‘strong mayor - weak council’ and ‘weak mayor - strong council’. The first type system is typical for large cities and reflects the need for strong executive body.

Many states have a right to recall a councils’ delegates, but a petition must be supported by 15-55 % of the voters. Council’s elections are carried out on the basis of winner-take-all system.

As a rule, local government bodies do not own the enterprises, institutions, including services providers, so most of income has tax nature. Most of not their own revenues make federal and state grants. Towards the end of the XXth century their share in the budgets of local government has increased to 35 %, and in some areas of activity – up to 60 %. Although subsidies can solve the problems, they are accompanied by threats, such as erosion of self-government and political participation.

At the same time, federal subsidies are not always effective in terms of solving problems. For example, the problem of the quality of education and poverty of schools remains an acute despite the subsidies. At the same time, the centralization of the school system leads to the bureaucratization of the educational system, its isolation from the people.

Key words : regional governance, federalism, states, local government, local councils, mayors, subsidies.