

В. Котковський

**ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ І ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ
ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Проаналізовано зарубіжний досвід взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики. Визначено основні принципи цієї взаємодії.

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

Налагодження дієвого зв'язку між різними рівнями публічного управління є обов'язковим для усіх розвинених країн. Взаємні консультації, переговори, надання інструкцій або інформації – усе це часто є присутнім у процесі взаємодії місцевих і центральних органів влади. Така взаємодія передусім спрямована на: консультування з приводу проєктів законів; формування державної політики в різних сферах і її реалізацію; врегулювання протиріч, що виникають у процесі реалізації державної політики; моніторинг ефективності реалізації державної політики. Усе це сприяє чіткішому визначенню положень законів, що приймаються центральною владою; формуванню і реалізації державної політики, що відповідає місцевим інтересам; адекватному здійсненню повноважень місцевих органів влади.

Часто форми взаємодії між органами влади пов'язані з механізмами, що відповідають за фінансову підтримку місцевих органів влади. У деяких країнах часто спостерігається спільне фінансування, яке супроводжується попереднім узгодженням умов про надання послуг, які фінансуватимуться. У багатьох країнах, зокрема в державах Північної Європи, існують механізми узгодження місцевих бюджетів із центральними (регіональними) органами влади. Вони також пов'язані з визначенням ставок місцевих податків або розробкою інших угод, покликаних надати місцевим органам влади достатній обсяг фінансових ресурсів, необхідний для виконання ними своїх повноважень. Така взаємодія здійснюється на політичному рівні (зазвичай на рівні міністрів), а асоціації місцевих органів влади слугують джерелом інформації про місцеві проблеми та потреби.

Аналіз зарубіжного досвіду з питань взаємодії місцевих і центральних органів влади можна знайти в працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як Е. Бурн, Е. Вінер, С. Газарян, К. Джеффри, Б. Джонс, Т. Діз, Ю. Куц, В. Мамонова, К. Склечер, Л. Хуг та інші.

Мета статті – визначити основні принципи взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики.

З огляду на практику взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики, можна також визначити дві великі групи принципів такої взаємодії [1]. Перша група – це принципи, що пов'язані з розподілом відповідальності: самоврядування, законність, загальна територіальна осудність (*clause de compétence gйййгale*), субсидіарність і делегування повноважень. Друга група принципів, які можна назвати інструментальними, забезпечує адекватну взаємодію між

різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і відповідальності: співпраця, інформування і консультування, моніторинг, фінансова достатність. Тоді, як перша група визначає статусність усіх місцевих органів влади і сферу їх відповідальності, друга – регулює взаємодію між ними й іншими органами влади. Розглянемо вказані принципи детальніше.

1. Принципи, пов'язані з розподілом відповідальності.

1.1. Самоврядування.

Місцеве самоврядування є базовим принципом. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування йдеться про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визначений у внутрішньому законодавстві та, за можливості, в конституції [2]. Самоврядування або місцева автономія, як її називають у ряді держав, є основою, на якій базується політична влада місцевих органів влади. Принцип місцевого самоврядування відрізняє місцеву владу як виборну політичну територіальну одиницю від суто адміністративної одиниці. Чітке визначення сфери повноважень і обов'язків, покладених на місцеві органи влади, що супроводжується адекватною фінансовою автономією, допомагає встановлювати демократичні механізми взаємодії з регіональними/центральною органами влади і призводить до успішних практик такої взаємодії.

1.2. Принцип законності.

Обов'язки місцевих органів влади визначаються законами. Правові положення встановлюють обсяг відповідальності, тому місцеві органи влади підпорядковані принципу законності. Повноваження, надані місцевим органам влади, “мають бути повними й ексклюзивними” (ст. 4, пункт 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), хоча юридичні та фінансові обмеження часто зменшують обсяг цих обов'язків. У федеральних державах повноваження місцевих органів влади можуть регулюватися місцевим законодавством. Проте діяльність місцевих органів влади, певною мірою (залежно від країни) повинна перебувати в правових рамках, встановлених на центральному рівні [3].

Іноді конституція або правові акти також визначають принципи, які регулюють взаємодію між місцевими і центральними органами влади, хоча такі правові положення, як правило, дуже мізерні і не є вичерпними. Наприклад, в Нідерландах інституціоналізація такої взаємодії відбулася у рамках “Кодексу міждержавних стосунків”, який забезпечує широке регулювання правил і механізмів взаємодії між різними органами влади різних рівнів публічного управління.

У Швейцарії місцеве самоврядування гарантується федеральною конституцією, але регіональні закони, прийняті кантональними парламентами, визначають повноваження і сферу їх застосування. У пошуках балансу між кантональними і місцевими функціями, деякі кантони надають місцевим органам влади право законодавчої ініціативи в тому, що стосується зміни або відміни кантональних конституційних або правових положень.

1.3. Принцип загальної територіальної осудності.

Надання конкретних повноважень, з огляду на законодавство, пов'язане з визнанням загальної територіальної осудності, яка дозволяє розширити повноваження місцевих органів влади, якщо це необхідно для служіння інтересам місцевого населення. Проте іноді досить-таки важко встановити межі того, що підпадає під поняття “інтереси місцевого населення” [4]. Окрім того, фінансові обмеження і юридична відповідальність

інших рівнів публічного управління обмежують реалізацію цього принципу на місцевому рівні. У Фінляндії, наприклад, після обмеження місцевої влади в тому, що стосується міжнародних відносин, суди дозволили їм налагоджувати певні міжнародні контакти, що вважаються частиною місцевої політики. У Швеції судові постанови призвели до домінування загальної територіальної осудності над місцевим законодавством.

1.4. Принцип субсидіарності.

Відповідно до принципу субсидіарності, пріоритет у здійсненні повноважень віддається органам влади, найближчим до громадян (ст. 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування). Іншими словами, для задоволення потреб громадян, за наявності загальних повноважень, повинен обиратися той рівень, який щонайближче до громадян і який в змозі зробити це максимально ефективно. Наприклад, в Італії, Португалії, Румунії, Нідерландах, Іспанії, Великобританії і Македонії принцип субсидіарності є основним у взаємодії між центральними і місцевими органами влади.

1.5. Принцип делегування повноважень.

Взаємодія між органами влади часто набуває форми передачі повноважень від центральних (регіональних) органів влади до місцевих. Це можна спостерігати в Чехії, Латвії, Литві, Словаччині, Іспанії. Нині в Португалії також відбувається реформа нормативно-правової бази і інституціональної структури місцевого і регіонального самоврядування, що передбачає істотне делегування повноважень місцевим органам влади.

Законодавство у сфері делегування повноважень, як правило, встановлює механізми контролю і фінансування здійснення таких повноважень. Крім того, у низці країн (наприклад, в Чехії) здійснення делегованих повноважень передбачає постійний потік інформації між центральними і місцевими органами влади; мається на увазі, що центральні органи влади повинні забезпечувати двосторонній потік інформації з місцевою владою, завдяки якому можливе проведення необхідних змін і реформ. При цьому передбачається, що делегування повноважень повинне забезпечуватися фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення таких повноважень.

Європейська хартія місцевого самоврядування дозволяє проводити розширений “адміністративний” нагляд вищими органами влади відносно завдань, виконання яких доручене органам місцевого самоврядування (ст. 8.2). Водночас йдеться, що загальний нагляд повинен здійснюватися у рамках закону. У випадку з делегованими повноваженнями, місцеві органи влади здійснюють їх від імені держави, яка може проводити моніторинг не лише законності, але також і ефективності здійснення делегованих повноважень.

2. Принципи, що забезпечують адекватну взаємодію.

2.1. Принцип співпраці.

Принцип співпраці між центральними і місцевими органами влади наявний у конституційних або правових положеннях багатьох держав, наприклад у Фінляндії, Литві, Португалії, Іспанії. Основою цього принципу є необхідність забезпечення взаєморозуміння і підтримки на користь громадян. Наприклад, ст. 55 “Закону Іспанії про місцеве самоврядування” дає чітке розуміння того, що цей принцип охоплює: повагу до інших органів при здійсненні ними обов’язків; бере до уваги увесь спектр суспільних інтересів при здійсненні власних повноважень і, особливо, тих, які належать до інших органів влади; надання доступу до інформації іншим органам влади; надання підтримки іншим органам влади в здійсненні їхніх функцій [5].

У Швейцарії кантональне законодавство прямо регулює співпрацю між кантонами і муніципалітетами відносно їх загальних компетенцій. В Італії принцип “справедливої співпраці” різних рівнів влади закріплений в Конституції. На регіональному рівні префект має право здійснювати діяльність, спрямовану, зокрема, на забезпечення дотримання принципу співпраці між державою (центральним урядом) і регіоном, а також на координацію спільних дій центрального уряду і місцевих органів влади. За цього законодавство чітко визначає префекта як представника уряду, що займається налагодженням взаємодії з системою місцевого самоврядування.

2.2. Принцип інформування і консультування.

Принцип взаємного інформування і консультування можна чітко спостерігати, наприклад, у Литві, Норвегії, Словаччині, Іспанії, Швейцарії. Він є основою більшості успішних практик, які можуть бути виявлені у взаємодії між місцевими і центральними органами влади. Потреба місцевих органів влади бути в курсі державних/регіональних ініціатив, а також в отриманні консультацій в процесі ухвалення рішень, сприяє належному здійсненню державної політики. З іншого боку, центральні органи влади повинні володіти локальними даними при розробці державної політики, відповідної інтересам місцевих громад. Ведення державних реєстрів, надання статистичних даних, надання інформації про місцеві проблеми – усе це властиво усім країнам Євросоюзу [6].

Формування державної політики також часто супроводжується попередніми консультаціями з місцевих питань. Найчастіше центральні органи влади проводять консультації з уповноваженими представниками місцевих органів влади. З деяких питань консультації можуть бути обов’язковими, наприклад відносно місцевого законодавства, формування бюджету, податкової політики, територіальних змін тощо.

У Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Ісландії, Мальті, Іспанії і Швейцарії урядові законопроекти, що подаються до парламенту і стосуються питань місцевого рівня, мають бути узгоджені під час консультацій. В Ісландії, Угорщині і Литві з представниками місцевих органів влади також обговорюються статті державного бюджету. Консультації по бюджетному розподілу проводяться представниками центрального уряду і в деяких випадках представниками парламенту. Інституціональні зміни є предметом консультацій в Литві. В Іспанії рішення, що стосуються територіальних меж місцевих органів влади, обговорюються з тими із них, яких торкнуться такі рішення.

Консультації із загальних питань місцевого значення повсюдно проводяться на добровільній основі в більшості держав-членів ЄС. У Болгарії, наприклад, проводиться “День діалогу”, у рамках якого члени кожного виборчого округу в парламенті, мери й інші представники місцевих органів влади, громадяни, а також співробітники центрального уряду і представники ЗМІ обговорюють актуальні питання, що стосуються місцевого самоврядування.

2.3. Принцип моніторингу.

Моніторинг ефективності місцевого самоврядування, як вказано в Європейській хартії місцевого самоврядування, обмежений контролем законності постфактум, внаслідок чого у більшості країн існує адміністративне або судове оскарження рішень місцевих органів влади. У Данії, наприклад, правовим наглядом займаються регіональні державні органи, які також надають юридичні консультації муніципалітетам.

Часто на законодавчому рівні гарантується, що центральні органи влади здійснюють управління так, що будь-яке їх втручання в місцеві справи не перевищує важливості інтересів, що захищаються. Такий підхід, наприклад, має місце в Литві. У

Франції один територіальний орган не може здійснювати контроль над іншим. У децентралізованих державах моніторинг, як правило, здійснюється регіональними, а не центральними органами влади.

В Англії, Італії, Латвії, Люксембурзі й Іспанії місцеве законодавство передбачає відставку місцевих органів влади у разі суттєвих порушень, що ущемляють інтереси громадян. Такі крайні заходи, які суперечать принципу місцевого самоврядування, чітко регулюються, щоб забезпечити їх застосування тільки у виняткових обставинах. У Іспанії, наприклад, центральний уряд, після консультацій з автономними регіональними органами влади і за підтримки Сенату, може видати указ про розпуск місцевого органу влади. Наприклад, у 2006 р. повноваження місцевої влади Марбельї були припинені через незаконні фінансові операції, які призвели до банкрутства. У Нідерландах законом регулюється зміна місцевої влади, але тільки після того, як їй був даний другий шанс прийняти рішення, які вони були не в змозі прийняти раніше. В Італії, відповідно до положень, викладених у “Консолідованих законах правової бази місцевих органів влади”, префект може тимчасово усунути з посади будь-якого мера або главу провінції, що зробив серйозне порушення [7].

2.4. Принцип фінансової достатності.

Завдяки принципу фінансової достатності забезпечується адекватний обсяг фінансування місцевих органів влади, необхідний для здійснення ними своїх повноважень і обов’язків. Проте з усіх країн ЄС тільки у Фінляндії, Швейцарії, Швеції і Данії місцеві податки становлять значну частину місцевих прибутків. У інших країнах центральні бюджетні асигнування складають основний вклад у місцеві прибутки.

Фінансова достатність пов’язана з принципом місцевого самоврядування, оскільки повнота виконання обов’язків залежить від безумовної фінансової підтримки. У Швейцарії фінансова достатність гарантується системою кантонального фінансового вирівнювання, завдяки якій вирівнюється розрив між бюджетами кантонів. У деяких кантонах, таких як Берн, була заснована формальна структура, що займається питаннями вирівнювання. У Фінляндії фінансова достатність гарантується системою вирівнювання державних субсидій. Ця система гарантує кожному муніципалітету надання ресурсів, необхідних для надання основних послуг. У Данії існує система бюджетної співпраці між центральним урядом і місцевими органами влади, завдяки якій бюджет формується на основі переговорів.

Якщо розглядати взаємодію місцевих і центральних органів влади, що впливають на можливості місцевих органів влади брати участь у формуванні та реалізації державної політики, з огляду на нормативно-правове визначення, то тут можна визначити такі основні принципи цієї взаємодії [8 – 10]:

- повага до автономії місцевих органів влади, окрім тих випадків, коли національні інтереси і цінності переважають користь від наявності місцевих відмінностей і місцевого різноманіття;
- визнання провідної ролі місцевих органів влади в управлінні справами місцевих співтовариств і підтримці участі громадян;
- розширення можливостей місцевих органів влади для визначення і задоволення потреб і переваг місцевих співтовариств;
- усебічна підтримка місцевих органів влади з метою максимізації їх вкладу в досягнення національних цілей і забезпечення соціально-економічного розвитку;
- підтримка місцевих органів влади для того, щоб вони стали ефективними, результативними і надавали якісні послуги населенню;

– визнання центральними органами влади того факту, що різні місцеві органи влади і місцеві співтовариства мають різні потреби, перебувають в різних обставинах і вимагають різних підходів;

– урахування місцевих проблем на початкових стадіях формування відповідної державної політики, що зачіпає ці території;

– урахування місцевих проблем при формуванні державного бюджету через попередні консультації з місцевими органами влади;

– постійна координація діяльності підрозділів центральних і місцевих органів влади, що працюють в одній функціональній сфері;

– взаємини між центральними і місцевими органами влади мають бути такими, щоб ефективно задовольняти потреби місцевих співтовариств;

– незалежність місцевих органів влади урівноважується обов'язком центральних органів влади враховувати інтереси усіх співтовариств;

– при делегуванні певних повноважень місцевим органам влади вони мають бути або забезпечені необхідним фінансуванням, або їм мають бути надані можливості для самостійного залучення ресурсів, що дозволяють успішно реалізовувати делеговані повноваження;

– якщо дії центральних органів влади можуть зачіпати інтереси місцевих співтовариств, то ці дії повинні здійснюватися після консультацій з відповідними місцевими органами влади.

Висновки

Загалом, європейський досвід щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики свідчить, що чітке визначення повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також прописано у більшості європейських конституцій або місцевому законодавстві. А інструментальні принципи, такі як взаємне інформування, консультування, фінансова достатність і моніторинг, сприяють налагодженню шанобливих і плідних стосунків між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і обов'язків. Все разом це впливає позитивно на формування і реалізацію державної політики в різних сферах.

Подальших наукових досліджень потребує визначення особливості взаємодії місцевих і центральних органів влади у різних країнах, особливо в країнах-членах ЄС.

Список використаної літератури

1. Jones B. The European Union and Local Authorities [Text] / B. Jones. — Oxford : Clarendon Press, 2014. — 310 p.

2. European Charter of Local Self-Government [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.

3. Bourne A. The Impact of European Integration on Regional Power / A. Bourne // Journal of Common Market Studies [Text]. — 2003. — Vol. 41(4). — P. 597—620.

4. Skelcher C. Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance / C. Skelcher // Governance [Text]. — 2005. — Jan. — Vol. 18(1). — P. 89—111.

5. Jones B. The European Union and Local Authorities... — 310 p.

6. Wiener A. European Integration Theory [Text] / A. Wiener, T. Diez. — Oxford : Oxford University Press, 2004. — 406 p.

7. Jones B. The European Union and Local Authorities... — 310 p.

8. Hooghe L. Sub-national Mobilization in the European Union / L. Hooghe // West European Politics [Text]. — 1995. — Vol. 18(3). — P. 175—198.
9. Jones B. The European Union and Local Authorities... — 310 p.
10. Wiener A. European Integration Theory... — 406 p.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2016

Схвалена до друку редколегією 17.11.2016

V. Kotkovskyi

INTERACTION BETWEEN LOCAL AND CENTRAL AUTHORITIES IN PUBLIC POLICY FORMATION AND REALIZATION: FOREIGN EXPERIENCE

The foreign experience of local and central authorities' interaction in the sphere of public policy formation and realization is analyzed. The main principles of this interaction are defined.

Key words: local authorities, central authorities, interaction, public policy, foreign experience.