

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

## УСПІШНІ ПРАКТИКИ УЧАСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

V. Kotkovsky,  
PhD in Public Administration, associate professor of Political Science and Philosophy Chair,  
Kharkiv Regional Institute for Public Administration of National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

### SUCCESSFUL PRACTICES OF PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITIES IN FORMATION AND REALIZATION OF PUBLIC POLICY

*Проаналізовано зарубіжний досвід участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. З'ясовано, що участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики є важливим механізмом демократичного врядування, причому цей механізм є корисним як для центральних, так і для місцевих органів влади. Визначено, що проведення переговорів місцевих органів влади з центральними органами влади є найочевиднішою і успішною практикою взаємодії, проте існують й інші успішні практики, до найбільш поширених з яких відносять: інформування і консультування місцевих органів влади з боку центральних органів влади з різних питань, пов'язаних з виконанням першими своїх обов'язків; інституціональна співпраця, що визначає процедури взаємодії, двостороннє надання послуг, фінансову або іншу підтримку; надання фінансової та іншої підтримки, необхідної місцевим органам влади для виконання їх обов'язків; делегування центральними органами влади деяких повноважень місцевим органам влади, що збільшують сферу їх дії.*

*Foreign experience of local authorities' participation public policy formation and realization is analyzed. The study of the main areas of responsibility shows that, in any single responsibility, concurrent functions correspond to different authorities, making necessary interactions between them. Some of those relations, due to their nature or intensity, might provide for a better understanding of the counterparts and facilitate a more effective implementation of policies to the benefit of citizens. Frequent contacts between local authorities and central civil servants, when the nature of the issues requires information, consultation or advice is the interaction member states most commonly point out, both when analyzing any single responsibility or when giving a more general answer about good practices on their mutual relationships. However some other forms of interaction are also must be considered: different methods for a bilateral definition of the financial support needed for the execution of responsibilities; the delegation of central responsibilities to local authorities enlarging their sphere of action; co-operation agreements defining procedures of interaction, bilateral running of services or financial support.*

*Ключові слова: місцеві органи влади, державна політика, формування та реалізація, зарубіжний досвід.  
Key words: local authorities, public policy, formation and realization, foreign experience.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики є важливим механізмом демократичного врядування. Цей механізм є корисним як для цент-

ральних, так і для місцевих органів влади. Перші можуть проводити переговори більш структуровано, а також можуть розраховувати на те, що досягнутий компроміс задовольнить переважну кількість місцевих органів влади, тоді як

другі мають шанс брати участь у процесі ухвалення рішень і, можливо, зможуть вплинути на нього. Тому не випадково, що в європейських державах як місцеві органи влади, так і їх асоціації відіграють роль сполучної ланки між центральними органами влади і громадянами, особливо, у разі проведення реформ і перетворень, беручи безпосередню участь у формуванні та реалізації державної політики в різних сферах. На жаль, в Україні успішні практики участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики поки що зустрічаються не часто, тому, безумовно, корисним є вивчення європейського досвіду у цій сфері.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз успішних практик участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в європейських країнах можна знайти в працях таких науковців, як Дж. Андерсон, В. Бабаєв, І. Бах, Дж. Буковські, С. Газарян, С. Дейл, Ю. Куц, В. Мамонова, Е. Нортон, С. Пьяттоні, К. Скелчер, Л. Хуг, Ю. Шаров та ін.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розгляд досвіду європейських країн стосовно впровадження успішних практик участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проведення переговорів місцевих органів влади з центральними органами влади є найочевиднішою і успішною практикою взаємодії, проте існують й інші успішні практики, до найбільш поширених з яких відносяться:

- інформування і консультування місцевих органів влади з боку центральних органів влади з різних питань, пов'язаних з виконанням першими своїх обов'язків;
- інституціональна співпраця, що визначає процедури взаємодії, двостороннє надання послуг, фінансову або іншу підтримку;
- надання фінансової та іншої підтримки, необхідної місцевим органам влади для виконання їх обов'язків;
- делегування центральними органами влади деяких повноважень місцевим органам влади, що збільшують сферу їх дії.

Розглянемо ці практики взаємодії детальніше.

### 1. Двосторонні переговори.

Майже в усіх державах-членах переговори вважаються найбільш частою формою взаємодії. Обов'язкові переговори і консультації з місцевих питань таких, як реформа законодавства, підготовка бюджету, податки, проводяться з асоціацією органів місцевого самоврядування в більшості випадків. У багатьох державах-членах ЄС існують формальні переговорні структури (конференції, робочі групи тощо), що збираються періодично (щорічно, щокварталу тощо). У децентралізованих державах ці структури найчастіше мають регіональну приналежність.

У Бельгії, наприклад, існують формальні переговорні структури, покликані сприяти співпраці в усіх сферах відповідальності. Хоча, слід зазначити, що, незважаючи на їх формальний характер, вони чинять незначний вплив на процес ухвалення політичних рішень. У Чехії інституціолізовані регулярні консультаційні форуми, в яких беруть участь центральні та місцеві органи влади. Політичні представники або публічні службовці проводять регулярні зустрічі для того, щоб координувати здійснення повноважень тих органів, які вони представляють, з іншими.

У Болгарії проводяться парламентські консультації по проектах законів, що зачіпають місцеві співтовариства. Національна асоціація муніципалітетів представляє місцеві

органи влади в процесі консультацій, а також активно шукає і організовує зустрічі з членами парламенту для того, щоб лобювати місцеві інтереси. У сфері соціального забезпечення як громадський консультативний орган була створена "Рада соціального забезпечення", членом якої є "Національна асоціація муніципалітетів" разом з центральними органами влади, профспілками, організаціями працедавців і громадськими організаціями. Крім того, Рада міністрів створила "Міжвідомчу раду" для обміну на експертному рівні спеціалізованою інформацією, корисною для місцевих органів влади.

У Естонії існують електронні консультації по проектах законів, активно використовувані асоціацією місцевих органів влади. У Фінляндії дві різні структури сприяють проведенню консультацій і переговорів з місцевих питань. З одного боку, "Консультативна рада з муніципальної економіки і адміністрування" проводить переговори між центральними органами влади (Міністерством внутрішніх справ, Міністерством фінансів, Міністерством соціальних справ та охорони здоров'я і Міністерством освіти та культури) і місцевими органами влади в особі "Асоціації представників фінських місцевих органів влади". З іншого боку, з 2003 року міністерською групою було налагоджено співпрацю на політичному рівні. Представники "Асоціації фінських місцевих і регіональних органів влади" і вищезгадані міністерства, а також Міністерство охорони довкілля і Міністерство сільського господарства успішно проводять переговори про фінансування муніципальних послуг.

У Норвегії переговори між центральними і місцевими органами влади були формалізовані через серію з чотирьох нарад, що щорічно проводилися між міністрами і політичним керівництвом "Норвезької асоціації місцевої і регіональної влади". Переговори тут служать засобом обговорення фінансових питань місцевих органів влади. У Італії усі регіони мають політичного представника (главу або члена регіональної виконавчої влади), який відповідає за стосунки з місцевими органами влади. До функцій такого представника належить: координація роботи регіональних і місцевих органів влади, налагодження співпраці між ними, формування процедур, що сприяють співпраці. Крім того, в кожному регіоні важливу роль відіграє "Рада місцевих автономій" — консультативний орган, що представляє місцеві інтереси.

У Литві для координації інтересів існує двостороння комісія, і будь-які проекти, що стосуються питань місцевого самоврядування, мають бути узгоджені з "Асоціацією місцевих органів влади". Процеси децентралізації в Македонії реалізуються і координуються "Робочою групою з децентралізації" за участі "Асоціації місцевого самоврядування". Щомісячно проходить зустріч десяти тематичних галузевих підгруп. Також існує трибічний комітет з питань децентралізації, в якому бере участь "Агентство державних службовців" разом з представниками центральних і місцевих органів влади. Діяльність цих груп внесла істотний вклад до успіху процесу децентралізації, оскільки були розроблені й успішно реалізовані численні стратегічні та планові документи.

У Нідерландах двічі в рік проводиться "Консультативна нарада уряду" під головуванням прем'єр-міністра відповідно до "Кодексу забезпечення міждержавних стосунків". У Словенії передбачені обов'язкові консультації з асоціацією муніципалітетів по змінам в законодавстві, що стосуються місцевих питань. В Іспанії формальні переговори між державними і регіональними органами влади проводяться у рамках галузевих конференцій, на яких узгоджуються загальні обов'язки. На теперішній час місцеві органи влади можуть брати в них участь як спостерігачі.

У законодавстві швейцарських кантонів часто визначаються механізми переговорів з муніципалітетами з місцевих питань. Крім того, в реформі федеральної Конституції визначено, що Конфедерація повинна брати до уваги вплив своєї діяльності на муніципалітети. Федеральний уряд затвердив "Керівні принципи, що стосуються співпраці між Конфедерацією, кантонами і муніципалітетами", в яких закріплені права муніципалітетів: на консультації з місцевих питань у разі, якщо дії федерального уряду вплинуть на них; на участь у роботі експертних комітетів або робочих груп, створених Конфедерацією, і надання оцінки у рамках переговорних процедур. Крім того, оскільки інтереси муніципалітетів повинні враховуватися, їхні представники мають бути запрошеними для участі в роботі постійних комісій в деяких галузях.

2. Інформування і консультування місцевих органів влади.

Центральні органи влади можуть відігравати важливу роль в інформуванні та консультуванні місцевих органів влади. Зазвичай такі інформаційні стосунки є більш неформальними і, як правило, їх учасниками виступають публічні службовці, а не офіційні політичні особи. Децентралізовані державні або регіональні органи влади часто відповідають за таку взаємодію, оскільки близькість дуже важлива для її успіху. В деяких випадках, інструкції або інформація супроводжується навчанням працівників місцевих органів влади, в спробі допомогти місцевим органам влади підвищити ефективність їх роботи. Контакти такого типу трапляються тоді, коли немає необхідності в певній частоті проведення переговорів і консультацій, що мають формальний характер. При цьому електронні комунікації сприяють збільшенню кількості контактів, їх частоти і швидкості реакції у відповідь.

Ряд ініціатив держав-членів ЄС відносно розвитку цієї форми взаємодії показали нові способи того, як можна навчити місцеві органи влади розуміти і задовольняти інтереси місцевих жителів, що, власне, і є основною метою будь-якої взаємодії між місцевими і центральними органами влади.

Так, в Угорщині існує декілька служб, підтримуваних Міністерством місцевого самоврядування і територіального розвитку, що займаються підготовкою і консультацією працівників місцевих органів влади. За допомогою "Гарячої лінії для місцевої влади", службовці місцевих органів влади можуть миттєво отримати по телефону професійну допомогу. Крім того, проводяться регулярні конференції за участю міжнародних експертів, які здійснюють професійну підготовку, як для місцевих політичних представників, так і для публічних службовців. З метою допомогти місцевим органам влади розібратися в тонкощах процесу інтеграції в 2003 році була створена "Інформаційна служба ЄС для місцевих органів влади", що надавала інформацію з питань ЄС, підтримку в питаннях правової гармонізації і інформацію про тендери.

Міністерство внутрішніх справ Італії забезпечує роботу служби, що займається наданням інформації і консультацій місцевим органам влади безпосередньо (за допомогою так званого "Вікна для місцевих органів влади") і за допомогою своїх представництв на рівні провінцій. Крім того, у рамках регіональних урядів Італії існують адміністративні офіси, що контролюють роботу місцевих органів влади, забезпечують юридичні консультації, надають інформацію й відповідні інструкції.

В Іспанії проводяться курси, організовані регіональними поліцейськими академіями для місцевих поліцейських сил. Вони вважаються хорошим інструментом для координації дій і процедур з питань безпеки. У Латвії центральні органи влади отримують від місцевих органів влади інфор-

мацію у вигляді звітів про хід виконання програм і розрахункові показники (фінансові, соціальні тощо), за допомогою яких можна оцінити місцеві потреби і зробити необхідну консультаційну підтримку місцевим органам влади в задоволенні цих потреб.

3. Інституціональна співпраця.

Співпраця відносно визначення цілей, управління або фінансової підтримки також вважається багатьма місцевими і центральними органами влади дуже успішною практикою. Так, у Болгарії в 2005 році між Радою Міністрів і "Асоціацією муніципалітетів" було підписано угоду, що встановила інституціональну співпрацю. Згідно з угодою співпраця ґрунтується на принципах партнерства, прозорості й узгодженості дій. Вона також забезпечує надання ефективних публічних послуг і внесло вклад до підготовки місцевих органів влади до приєднання Болгарії до ЄС. У цих практиках співпраці беруть участь центральні органи влади і "Національна асоціація муніципалітетів". Вони включають регулярні зустрічі й участь у консультативних, моніторингових і робочих групах. Крім того, міжмуніципальна співпраця з питань регіональної політики сприяє налагодженню публічно-приватного партнерства (між місцевими органами влади, приватними підприємцями, об'єднаннями громадян тощо) у сфері розробки та реалізації програм і проектів, що представляють інтерес для учасників такого партнерства.

У Франції було створено декілька структур для співпраці між центральними і місцевими органами влади у рамках питань, що зачіпають інтереси останніх. По-перше, це "Міські контракти" (Contrats de Villes (CDV)) між центральними і місцевими органами влади, призначені для запобігання соціальної ізоляції. Дії CDV спрямовані на міські райони з високим ризиком соціальної ізоляції через безробіття, житлові проблеми або проблеми злочинності. По-друге, це "Місцеві контракти безпеки" (Contrats locaux de SECURITE (CLS)) між органами влади різного рівня, які можуть працювати разом для того, щоб поліпшити умови безпеки.

В Ісландії з 2006 року діє угода про співпрацю між державою і місцевими органами влади. Його основне завдання полягає в створенні формальної структури стосунків між центральними і місцевими органами влади й узгодження політики публічного управління. Відповідно до нього, періодично організуються експертні комітети за участю двох рівнів влади для обговорення загальних питань.

В Італії співпраця забезпечується на регіональному рівні. У кожному регіоні працює політичний діяч, відповідальний за нього. У рамках основних напрямів політики, як правило, існують органи, що забезпечують співпрацю. Для реалізації надзвичайних програм з посилення безпеки, міністр внутрішніх справ і префекти можуть підписувати (за дорученням) угоди з регіональним урядом і місцевими органами влади. У Люксембурзі окружні комісари виконують функції консультування, посередництва і координації між центральними та місцевими органами влади. У Словаччині існують спільні муніципальні офіси, що забезпечують здійснення певних обов'язків асоціацією місцевих органів влади, коли їх самостійно не може здійснити один орган влади.

У Великобританії існують "Рамки партнерства" (що, втім, не мають законодавчої основи), регулюючі стосунки між центральними та місцевими органами влади (в Англії з 1997 року, в Шотландії з 2001 року). В Англії його учасники регулярно зустрічаються для розгляду основних питань, що стосуються місцевого самоврядування. У Шотландії метою такої співпраці вважається забезпечення регулярного зв'язку і підтримка дискусій по актуальних політичних проблемах. Завдяки "Рамкам партнерства" успішно були впроваджені консультаційні процедури і процедури спільної роботи.

Також в Англії існують механізми взаємовигідного визначення пріоритетів між центральними і місцевими органами влади. "Угода з місцевих питань" (Local Area Agreement (LAA)) підписується на три роки і встановлює обсяги фінансування центральним урядом тих пріоритетних сфер місцевого значення, які були визначені місцевими органами влади і узгоджені з центральними органами влади. Місцеві інтереси відстоюють місцеві органи влади і "Місцеве стратегічне партнерство" (Local Strategic Partnership (LSP)), єдиний орган, який об'єднує різні частини публічного сектора, а також приватний сектор, бізнес, громади і некомерційний сектор на місцевому рівні таким чином, що ініціативи і їх реалізація зачіпає усіх стейкхолдерів.

#### 4. Надання фінансової підтримки.

Успішні практики у фінансовій сфері стосуються коштів, необхідних місцевим органам влади для виконання їх обов'язків і надання послуг громадянам.

Так, у Болгарії процес затвердження бюджету передбачає участь у ньому на різних етапах "Національної асоціації муніципалітетів". Консультації як на політичному, так і на експертному рівні, покликані допомогти розподілити кошти прозоро і збалансовано. Якщо думки розходяться, то до проекту бюджету додається двосторонній протокол, що дозволяє Раді Міністрів вирішити спірне питання.

У Данії місцеві органи влади відіграють важливу роль в розробці економічної політики вже протягом більше 30 років. Співпраця з питань бюджету ґрунтується на загальній домовленості, що після встановлення економічних і політичних цілей центральною владою (урядом і парламентом), кроки з реалізації політики розробляються разом з місцевими органами влади. У рамках бюджету визначаються темпи зростання витрат публічного сектора, ставки муніципальних податків та інші питання, пов'язані з місцевою економікою. Угоди укладаються між центральним урядом і асоціаціями місцевих органів влади. Вони не є обов'язковими для кожного муніципального утворення, хоча передбачається, що члени асоціації їх дотримуватимуть.

У Фінляндії між центральними і місцевими органами влади проходить обговорення про виділення ресурсів муніципалітетам. Проводиться оцінка впливу можливих дій парламенту на місцеві органи влади (муніципалітети). В Італії важливу роль відіграє так звана "Єдина конференція", учасниками якої виступають представники центрального уряду, регіональних і місцевих органів влади, на якій вони обговорюють, зокрема, бюджетні питання. У Люксембурзі "Вища рада місцевих фінансів" сприяє діалогу між місцевими і центральними органами влади з питань, пов'язаних з фінансуванням муніципалітетів.

У Португалії спільне фінансування розглядається як зручний спосіб реалізації проектів, що позитивно впливають на умови життя місцевих громадян. У Швейцарії система фінансового вирівнювання вважається дуже ефективною для згладжування відмінностей між муніципалітетами, завдяки ній вони можуть виконувати свої законні обов'язки. Для її функціонування здійснюються регулярні контакти між муніципалітетами і владою кантонів.

#### 5. Делегування повноважень.

У деяких випадках збільшення відповідальності місцевих органів влади шляхом отримання ними деяких повноважень від центральних органів влади також є успішною практикою. Наприклад, в Чехії деяким муніципалітетам, відповідно до "Моделі спільного публічного управління", були передані додаткові повноваження, що призвело до покращення надання публічних послуг на місцевому рівні. При цьому були створені координаційні механізми за допомогою фор-

мальних консультаційних структур і регулярних зустрічей представників різних рівнів управління. Схожі процеси відбуваються в Іспанії, де другий етап децентралізації спрямований на делегування повноважень від регіонів до місцевих органів влади.

### ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Таким чином, можемо констатувати, що взаємодія між центральними і місцевими органами влади відносно формування і реалізації державної політики в різних сферах в країнах ЄС характеризується такими особливостями:

- у більшості держав існують обов'язкові консультації центральних органів влади з місцевими органами влади (їх асоціаціями) з важливих питань, що стосуються місцевих співтовариств, наприклад, стосовно формування місцевих бюджетів; у зв'язку з цим, у багатьох державах існують формальні консультаційні структури (загальні або галузеві);

- органи центральної влади на місцях, як правило, відповідають за обмін інформацією між місцевими та центральними органами влади і здійснюють нагляд за діяльністю перших;

- найбільш частою практикою взаємодії є переговори і обмін інформацією з питань, що зачіпають сферу відповідальності місцевих органів влади;

- місцеві органи влади, як правило, направляють інформацію центральній владі по каналу зворотного зв'язку, таким чином допомагаючи формувати індикатори ефективності і статистичні дані;

- разом з формальними існують і неформальні взаємини між місцевими та центральними органами влади, які іноді приносять більше користі для обох сторін, ніж формальні стосунки.

Подальшим напрямом наукових досліджень з розглянутої проблематики має стати визначення можливостей і передумов запровадження в Україні європейських практик участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

#### Література:

1. Balchin P.N., Bull G.H. Regional and Urban Economics. — London: Harper & Row, 2008. — 320 p.
2. Deil S.W. Understanding Intergovernmental Relations. — New York: McMillan, 2007. — 331 p.
3. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government. — London: Sage, 2008. — 249 p.
4. Roberts P., Struthers T., Sacks J. Managing the Metropolis. — Aldershot: Avebury, 2007. — 429 p.
5. Short J.R. Imagined Country: Society, Culture, Environment. — London: Routledge, 2006. — 376 p.
6. Smailes A. E. The Geography of Towns. — London: Hutchinson, 2003. — 238 p.

#### References:

1. Balchin, P.N. and Bull, G.H. (2008), Regional and Urban Economics, London, Harper & Row, UK.
2. Deil, S.W. (2007), Understanding Intergovernmental Relations. — McMillan, New York, USA.
3. Norton, A. (2008), International Handbook of Local and Regional Government, Sage, London, UK.
4. Roberts, P. Struthers, T. and Sacks, J. (2007), Managing the Metropolis, Avebury, Aldershot, UK.
5. Short, J.R. (2006), Imagined Country: Society, Culture, Environment, Routledge, London, UK.
6. Smailes, A.E. (2003), The Geography of Towns, Hutchinson, London, UK.

Стаття надійшла до редакції 06.12.2016 р.