

*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*

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

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

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

Вивчення взаємодії місцевих і центральних органів влади у формуванні та реалізації державної політики дозволяє виявити передові практики у цій сфері і показує, які актори беруть участь у цьому процесі і за яких обставин. Взаємодія між місцевими і центральними органами влади регулюється деякими принципами, які стосуються як питання про те, яким чином розподіляються обов'язки, так і механізмів покращення такої взаємодії, коли це необхідно. Перша група цих принципів має справу з розподілом обов'язків і повноважень. Друга група принципів, які можна назвати інструментальними (інформування, консультації, забезпечення фінансової самодостатності, моніторинг), забезпечує адекватні ставлення та повагу до повноважень кожного рівня, коли повноваження і обов'язки вже розподілені. Тобто у той час, як перші визначають положення кожного органу влади і їх сферу відповідальності, останні регулюють взаємодію між ними. Всі ці принципи, які докладно розглядаються в статті, складають основу для належної практичної взаємодії центральних і місцевих органів влади.

The study of interaction of local and central authorities in formation and realization of public policy will allow the identification of good practices and show which actors participate in exchanges between local and central authorities and under what circumstances. Interaction between local and central authorities is governed by some principles that concern both the question of how responsibilities are distributed and the mechanisms to facilitate interaction when needed. A first group of substantive principles deals with the assignment of responsibilities. A second group of principles, that can be called instrumental (information, consultation, financial sufficiency and monitoring), provide for adequate relationships and the respect of each tier's sphere, once powers and responsibilities are distributed. While the former establishes the position of each authority and their sphere of responsibilities, the latter governs interactions between them. All these principles described in the article constitute the framework for good practices in the relationships between central and local authorities.

Ключові слова: місцеві органи влади, центральні органи влади, державна політика, формування та реалізація, зарубіжний досвід.

Key words: local authorities, central authorities, public policy, formation and realization, foreign experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

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, в першу чергу, спрямована на: консультування з приводу проектів законів; формування державної політики в різних сферах і її реалізацію; врегулювання протиріч, що виникають в 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 з 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 ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

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

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основних принципів взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З точки зору практики взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики можна також визначити дві великі групи принципів такої взаємодії [5]. Перша група — це принципи, що пов'язані з розподілом відповідальності: самоврядування, законність, загальна територіальна осудність (*clause de compétence générale*), 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 статті 2 Європейських хартії місцевого самоврядування [2] йдеться про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визначений у внутрішньому законодавстві та, за можливості, в конституції. 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/центральними 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" (стаття 4, пункт 4 Європейських 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, в тій чи іншій мірі (залежно від країни) повинна знаходитися в правових рамках, встановлених на центральному рівні [1].

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, у Нідерландах інституціоналізація такої взаємодії сталася у рамках "Кодексу міждержавних стосунків", який забезпечує широке регулювання правил і механізмів взаємин 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 точки зору закону пов'язане з визнанням загальної територіальної осудності, яка дозволяє розширити повноваження місцевих органів влади, якщо це необхідно для служіння інтересам місцевого населення. Проте іноді важко встановити межі того, що підпадає під поняття "інтереси місцевого населення" [6]. Крім 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 (стаття 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 проходить реформа нормативно-правової бази і інституціональної структури місцевого і регіонального самовря-

дування, 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 (стаття 8.2). У той же час говориться, 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. В основі цього принципу лежить необхідність забезпечення взаєморозуміння і підтримки на користь громадян. Наприклад, стаття 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 відносяться 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 (центральною владою) і регіоном, а також на координацію спільних дій центрального уряду і місцевих органів влади. При цьому 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, в Литві, Норвегії, Словаччині, Іспанії, Швейцарії. Він лежить в основі 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 [7].

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 і тому подібного.

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 з 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, у зв'язку з чим в 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 таким чином, 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 серйозних 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 році 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 було надано 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 [5].

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 складають значну частину місцевих прибутків. У інших країнах центральні бюджетні асигнування складають основний вклад до місцевих прибутків.

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 точки зору нормативно-правого визначення, то тут можна визначити такі основні принципи цієї взаємодії [3; 5; 7]:

- 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, знаходяться 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 здійсню-

ватися після консультацій з відповідними місцевими органами влади.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

У цілому, європейський досвід щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики показує, що чітке визначення повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також прописано в більшості європейських конституцій або місцевому законодавстві. А інструментальні принципи такі, як взаємне інформування, консультування, фінансова достатність і моніторинг, сприяє 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.

Література:

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

2. European Charter of Local Self-Government. — Режим доступу: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

3. Hooghe L. Sub-national Mobilization in the European Union / L. Hooghe // West European Politics. — 1995. — Vol. 18 (3). — P. 175—198.

4. Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference? / C. Jeffery // Journal of Common Market Studies. — 2000. — Vol. 38 (1). — P. 1—23.

5. Jones B. The European Union and Local Authorities / B. Jones. — Oxford: Clarendon Press, 2014. — 310 p.

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

7. Wiener A. European Integration Theory / A. Wiener, T. Diez. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — 406 p.

References:

1. Bourne, A. (2003), "The Impact of European Integration on Regional Power", Journal of Common Market Studies, vol. 41 (4), pp. 597—620.

2. "European Charter of Local Self-Government", available at: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (Accessed 4 February 2017).

3. Hooghe, L. (1995) "Sub-national Mobilization in the European Union", West European Politics, vol. 18 (3), pp. 175—198.

4. Jeffery, C. (2000), "Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?", Journal of Common Market Studies, vol. 38 (1), pp. 1—23.

5. Jones, B. (2014), The European Union and Local Authorities, Clarendon Press, Oxford, UK.

6. Skelcher, C. (2005), "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance", Governance, vol. 18 (1), pp. 89—111.

7. Wiener, A. and Diez, T. (2004), European Integration Theory, Oxford University Press, Oxford, UK.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2017 р.