

УДК 352.07

**Володимир Котковський**

доцент кафедри політології та філософії

ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

## УЧАСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Проаналізовано зарубіжний досвід участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. Визначено основні особливості такої участі.*

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

**Volodymyr Kotkovsky**

Associate Professor of Political Science and Philosophy, KhRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

## PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITIES IN FORMATION AND REALIZATION OF PUBLIC POLICY: FOREIGN EXPERIENCE

**Problem setting.** The public sector reforms introduced in many countries from the mid-1980s were intended to dismantle public administration at both central and local government levels. They were underpinned by public choice theory, agency theory, transaction cost economics, and comparative institutional analysis. There were three principle economic reasons underlying this new direction. Governments were interested in reducing the dependency of public bodies on public budgets, in reducing public debt by selling state assets, and in improving efficiencies by adopting commercial practices. In general, these theories were based on an assumption that individuals, be they public servants or providers of services, were individual self-interested utility maximisers and therefore could not be trusted to act in the public interest. Consequently, the behaviour of these individuals needed to be managed through monitoring, contractual arrangements, proscriptions, and/or incentive structures.

**Recent research and publications analysis.** The research on issues of participation of local authorities in formation and realization of public policy is suggested in the works of scholars such as A. Bourne, T. Diez, S. Gazaryan, L. Hooghe, C. Jeffery, B. Jones, Y. Kutz, V. Mamonova, C. Skelcher, A. Wiener et al.

**Paper objective.** The article deals with analysis of foreign experience in the sphere of participation of local authorities in formation and realization of public policy.

**Paper main body.** Different efforts to re-establish "joined-up" government and promote co-operation between authority levels for formation and realization of public policy have both been built upon and have further developed the concept of "governance" (as opposed to "government") and being part of what has been identified as a "third way" approach to government. Ideas of governance have emerged from the "governmentality" or Foucault school of thought and operates through network structures, as a new process of governing; or a change to condition of ordered rule; or the new method by which society is governed. The growing emphasis on "governance" as opposed to "government" is also supported by recent developments in management theory. For example, theories of collaboration and network development emphasize the importance of links being made between stakeholders in the processes of policy development and strategic planning.

In accordance with these theories, notions of collaboration, co-ordination and partnership are activities undertaken within the context of a network paradigm. Networks are considered to be linkages between actors (organizations and individuals) that have become formalized as a means of maintaining mutual interests. The nature of such linkages exist on a continuum with informal linkages at one end and coalitions or more lasting structural relationships at the other. We can identify this continuum as follows: linkages or interactive contacts between two or more actors; intermittent coordination or mutual adjustment of the policies and procedures of two or more actors to accomplish some objective; ad-hoc or temporary task force activity among actors to accomplish a purpose or purposes; permanent and/or regular coordination between two or more actors through a formal arrangement (eg a council or partnership) to engage in limited activity to achieve a purpose or purposes; a coalition where independent and strategic actions are taken, but where purposes are narrow in scope and all actions occur within the participant actors themselves or involve the mutually sequential or simultaneous activity of the participant actors; and a collective or network structure where there is a broad mission and joint and strategically inter-dependant action. Such structural arrangements take on broad tasks that reach beyond the simultaneous actions of independent operating actors. These networks tend to operate neither top down, where goals at each level in the special area or organization are determined based on the goals at the next higher level, nor bottom up, where the goals of individual units are aggregated together. Instead, collaboration is characterized as an interactive or co-operative approach, requiring participation between the various levels or units of authorities in both horizontal and vertical ways.

**Conclusions of the research.** Two different types of coordination are required in governmental networks at the local level: administrative co-ordination and policy co-ordination. The necessity for administrative co-ordination arises when the aims, objectives and policies between the parties have been agreed, but the process for co-ordination has not yet been determined or there are variations in the implementation. The need for policy co-ordination arises when there is a dispute about the objectives of the policy that must be coordinated and implemented. Policy coordination between independent actors is a "political" activity and as a result of this, coordination can prove very difficult to achieve, especially when there are a large number of actors involved in the process.

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

© Котковський В. Р., 2016.

## УЧАСТИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*Проанализирован зарубежный опыт участия местных органов власти в формировании и реализации государственной политики. Определены основные особенности такого участия.*

**Ключевые слова:** местные органы власти, государственная политика, формирование и реализация, зарубежный опыт.

Постановка проблеми

Враховуючи той факт, що більшість обов'язків розподілена між різними рівнями публічного управління, співпраця потрібна на різних етапах виконання своїх функцій як місцевими, так і центральними органами влади. У країнах, де існує велика різноманітність взаємодії центральних і місцевих органів влади, вона, як правило, інституціалізована. При цьому інституціалізовані структури співпраці є корисними для виконання обов'язків, покладених на кожний з рівнів публічного управління. Так, існують успішні приклади співпраці при плануванні, а також приклади спільного управління послугами органів влади різних рівнів. В основному, саме через інституціалізовані структури відбувається участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. В Україні такий досвід поки що не є поширеним, тому, безумовно, цікавим і корисним є вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері.

державних активів і в підвищенні ефективності діяльності органів влади через запозичення підходів і методів приватного сектора.

Згадані теорії засновані на припущенні, що люди, будь-то публічні службовці або постачальники послуг, прагнуть до максимізації задоволення індивідуальних інтересів і тому не можуть повною мірою діяти на користь суспільства. Отже, поведінкою цих людей треба було управляти за допомогою моніторингу, договірних заходів, заборон і мотивації. На практиці ці теорії використовувалися для здійснення реструктуризації органів влади, функціонального розподілу обов'язків і зміни поведінки публічних службовців у бік сервісних підходів по відношенню до громадян. Як писав Фріман [4, с. 44], «інституціональні реформи робили набагато більший акцент на управління ризиками, ніж на довіру, на змагання, ніж на співпрацю, на ринки, ніж на ієрархії, на споживача, ніж на громадянськість, на корпоративний менеджмент, ніж на демократичне управління».

Проте, незважаючи на позитивні результати, внаслідок здійснених реформ виник і ряд проблем, на які звернули увагу багато дослідників (див., напр., [1]). Ці проблеми включають фрагментацію процесу ухвалення управлінських рішень, швидке збільшення числа агентств і міністерських портфельів, а також погіршення стратегічного бачення і скоординованого надання публічних послуг. Деякі автори також критикували реформи за «вихолощення держави», вважаючи, що в результаті їх природа держави змінилася: вона перестала бути центральним політичним і адміністративним актором, а стала лише одним з низки рівноцінних акторів.

Вказувалося і на те, що квазікомерційні, орієнтовані на ринок, підходи в наданні публічних послуг, засновані на договірних підставах між специфікаторами і постачальниками послуг, підірвали ту довіру, яка існувала між владними структурами (включаючи місцеві органи влади), і між владними органами і місцевими співтовариствами. Це призвело до краху співпраці та координації між владними структурами. Природа публічного управління піддалася значному перетворенню від традиційної моделі публічного управління, де державна політика повинна була здійснюватися для суспільного блага (принаймні, в теорії), до корпоративної моделі з акцентом на ефективність діяльності органів влади, повернення інвестицій і ринкові механізми, що визначають стосунки між стейкхолдерами.

Внаслідок вказаних проблем урядами різних країн стали додаватися зусилля із відновлення ефективної співпраці та довіри, з поліпшення та посилення

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Вигляд основного матеріалу

Аналіз зарубіжного досвіду з питань участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в зарубіжних країнах можна знайти в працях таких науковців, як Дж. Банд, С. Дейл, Е. Клайн, Дж. Луц, Е. Нортона, Р. Роудс, К. Фріман та ін.

Вивчити досвід зарубіжних країн щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

За останні двадцять років зміни у взаєминах між центральними та місцевими органами влади в багатьох зарубіжних країнах і зміни, що стосуються можливості та міри впливу місцевих органів влади на формування і реалізацію державної політики, багато в чому були пов'язані з «ідеологічним» переходом від реформ публічного сектора середини 1980-х років до підходу «третього шляху» відносно публічного управління з акцентом на створення соціального капіталу і співпрацю з різними акторами для розвитку місцевих співтовариств і поліпшення, в першу чергу, соціальних результатів діяльності владних структур.

Як відомо, реформи публічного сектора багатьох країн, які почалися з середини 1980-х років, були націлені на трансформацію публічного управління як на центральному, так і на місцевому рівні. Вони були підкріплені теоріями суспільного вибору, «агента – принципала», економії операційних витрат і порівняльним інституціональним аналізом. Були три принципові економічні причини, що лежать в основі цих трансформацій: уряди зацікавлені у скороченні залежності діяльності органів влади від бюджетних надходжень, у скороченні державного боргу за допомогою продажу

міжвідомчої координації. Ці зусилля із відновлення спільного довірчого управління і забезпечення співпраці між різними акторами сприяли появі й розвитку концепції «врядування» (governance) і стали частиною того, що було названо «третім шляхом» в публічному управлінні. Ідеї врядування виникли з філософської школи Фуко [6], і стали реалізовуватися через мережеві структури, як «новий процес управління, або новий метод, за допомогою якого управляють суспільством» [7, с. 43].

Зростаючий акцент на «врядуванні» на противагу традиційному публічному управлінню був також підкріплений новими тенденціями і розробками в теорії менеджменту. Наприклад, теорії співпраці і мережевого розвитку підкреслюють важливість зв'язків, встановлених між стейкхолдерами в процесі вироблення політики і стратегічного планування. Відповідно до цих теорій, співпраця, координація і партнерство є найважливішими діями, здійснюваними в контексті мережевої парадигми. Мережі в даному випадку розглядаються як зв'язки між акторами (організаціями й індивідуумами), які стали формалізованими як засіб захисту взаємних інтересів. Природа таких зв'язків існує на континуумі з неофіційними зв'язками на одному кінці та коаліціях або триваліших структурних стосунках на іншому. Клайн [5] визначає цей континуум таким чином:

- зв'язки або інтерактивні контакти між двома або більшою кількістю акторів;
- координація або взаємне регулювання політики і процедур двох або більшої кількості акторів для досягнення певної мети;
- постійна або тимчасова діяльність робочої групи з числа акторів (їх представників) для досягнення певної мети;
- постійна і/або регулярна координація діяльності між двома або більшою кількістю акторів через формальну домовленість (наприклад, рада або партнерство) для досягнення певної мети;
- коаліція, у рамках якої здійснюються незалежні та стратегічні дії за участі акторів;
- колективна або мережева структура, що має широку місію, яка досягається одночасними діями незалежних акторів.

Ці мережі мають тенденцію до відсутності управління як зверху вниз, «де цілі на кожному рівні визначаються виходячи з цілей в наступному вищому рівні», так і від низу до верху, «де цілі окремих одиниць нижніх рівнів з'єднуються разом на більш високому рівні» [5, с. 69]. Замість цього має місце співпраця, яка характеризується як інтерактивний або спільний підхід, що вимагає ефективної взаємодії між різними рівнями або організаційними одиницями в публічному секторі, як горизонтального, так і вертикального.

Тому з точки зору взаємодії центральних і місцевих органів влади, «врядування» вимагає, щоб координація між ними здійснювалася як горизонтально (наприклад, між різними органами, які мають відповідальність по різних функціях на одному і тому ж рівні публічного управління), так і вертикально (між різними рівнями органів влади) в межах єдиної функціональної системи (наприклад, громадський транспорт) або адміністративно-територіальної одиниці.

Це поняття відрізняється від поняття «субсидіарність», хоча і доповнює його, оскільки субсидіарність

вимагає, щоб рішення приймалися на тому рівні публічного управління, який підходить для цього найкращим чином, але при цьому не говориться, який саме це рівень. Субсидіарність означає відповідний розподіл ролей між рівнями публічного управління, координацію прийняття і реалізації рішень, відповідальності й участі, що є більш структурованим підходом, ніж мережевий підхід.

У мережах публічного управління потрібні два різні типи координації: адміністративна координація та політична координація. Необхідність адміністративної координації виникає тоді, коли цілі та завдання були узгоджені між різними сторонами, але процес для здійснення координації відносно їх досягнення ще не був визначений або існує розбіжність поглядів відносно їх досягнення. Потреба в політичній координації виникає тоді, коли немає єдиної точки зору відносно цілей політики, яка має бути скоординована і реалізована [3]. Причому, політичну координацію (на відміну від адміністративної) між незалежними акторами іноді дуже важко досягти, особливо коли їх багато.

Слід розуміти термінологічну відмінність між координацією і співпрацею (кооперацією). Так, координація тягнє до формальних структурно орієнтованих стосунків в межах існуючих мереж організацій або людей, тоді як співпраця більшою мірою пов'язана з неофіційними домовленостями і часто заснована на неформальних асоціаціях без суворо визначених правил [3, с. 13]. Часто, досягнення узгоджених підходів до проблем планування і формування та реалізації політики, таких, наприклад, як проблема забезпечення сталого розвитку, вирішується в організаційних термінах (наприклад, створення нових організацій або розподіл нових обов'язків серед існуючих організацій). Проте таке рішення часто само по собі не вирішує проблему задоволення різноманітних інтересів різних стейкхолдерів, котрі мають відношення до цієї проблеми, що може вимагати встановлення подальшої неформальної співпраці між ними.

Співпраця також часто вимагає, щоб органи влади працювали з ширшим кругом стейкхолдерів, намагаючись таким чином врахувати і об'єднати різноманітні публічні інтереси. У подібних ситуаціях підхід співпраці прагне враховувати думки, припущення і рекомендації стейкхолдерів навіть більшою мірою, ніж кваліфікованих експертів. Хоча подібний підхід може бути трудомісткішим, ніж більш ексклюзивні підходи, результати, як правило, виправдовують його, оскільки вони характеризуються великим рівнем їх прийняття з боку стейкхолдерів, які активно залучаються до процесу планування і вирішення різних проблем. Крім того, такий процес може стати основою для встановлення або розвитку подальшої співпраці.

В аналізі мереж вони, як правило, зображуються як взаємозалежні, рівні та взаємні стосунки [5]. Проте різні актори можуть займати різні владні позиції і можуть мати різну вагу в межах таких мереж. Деякі займають положення з великими можливостями відносно впливу на результати політики, тоді як інші можуть не мати ресурсів (або бажання), щоби брати участь у формуванні та реалізації політики на скільки-небудь суттєвому рівні. Як зазначається з цього приводу, «ми не можемо проігнорувати, що влада може бути прихованою за фасадом «довіри» і риторикою «співпраці», і

використовуватися, щоб сприяти реалізації приватних інтересів через маніпуляцію слабкішими партнерами і їх капітуляцію» [3, с. 678].

Тому для урахування і реалізації інтересів як центральних, так і місцевих органів влади у формуванні і реалізації державної політики в багатьох країнах були створені спеціальні структури співпраці. Лідерами в цьому відношенні можна вважати країни Британської співдружності, де ці структури функціонують вже досить давно.

Так, в Англії Форум по взаємодії центральних і місцевих органів влади (Local – Central Government Forums) збирається регулярно, щоб розглянути і обговорити актуальні проблеми. Порядок денний і рішення регулярно публікуються на веб-сайтах місцевих органів влади і центрального уряду. В Уельсі взаємовідношення між Валлійською Асамблеєю і валлійськими місцевими органами влади були формалізовані через легальне визначення в статусі консультативного органу Ради з Партнерства.

У Шотландії уряд разом з тридцятьма двома шотландськими місцевими органами влади і Конвенцією шотландської місцевої влади (COSLA) створили Комітет з партнерства. У засновницькому документі створеного Комітету описуються основні передумови до створення цієї структури і як ключовий принцип визначається «повага» на основі «паритетних взаємин». Також було визначено, що Комітет діє на принципах взаємних зобов'язань, консультацій між учасниками, обміну інформацією, публічності та підтримки багатосторонніх робочих стосунків.

У свою чергу в континентальній Європі статус місцевих органів влади, в результаті розвитку традицій цивільного права і під впливом принципів конституційності вісімнадцятого і дев'ятнадцятого століття, майже завжди визначається в національних конституціях. Наприклад, в шведській конституції записано: «Джерелом усієї публічної влади в Швеції є люди. Шведська демократія заснована на волі думок і на універсальному і рівному виборчому праві. Воно повинне реалізовуватися через представницьку і парламентську державу і через місцеві органи влади» (цит. по [6, с. 9]). Тут місцеві органи влади служать цілям держави, сприяючи реалізації її конституційних цінностей і функціонуванню цілісної системи публічного управління, і їх роль полягає, як правило, в тому, щоб піклуватися про справи місцевих співтовариств (Данія) або управляти ними, регулювати їх функціонування (Німеччина). Такий статус відбитий в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка слугує своєрідним конституційним гідом в частині визначення ролі і функцій місцевих органів влади.

Схожа ситуація спостерігається в ПАР. Південно-африканська конституція 1996 року чітко визначає місцеві органи влади як основних суб'єктів публічного управління на місцевому рівні і вимагає, щоб і національний уряд, і уряди провінцій консультувалися з місцевими органами влади перед прийняттям нормативно-правових актів.

На відміну від такого підходу, колишні британські колонії в основному наслідували британську юридичну традицію і у своїх федеральних конституціях приділили мінімум уваги (чи взагалі не приділили уваги) статусу місцевих органів влади, незважаючи на певне їх визнання в конституціях штатів або провінцій [6, с.

18]. Згодом ця прогалина була ліквідована через прийняття окремих спеціальних нормативних актів, що встановлюють формальну взаємодію між різними рівнями публічного управління.

Так, в Австралії федеральний уряд і багато урядів штатів встановили формальні протоколи для подібних стосунків. Яскравим прикладом в цьому сенсі є Угода про стосунки між державними і місцевими органами влади від 2004 року. Ця угода містить ряд цілей для їх взаємин, що поділяються всіма учасниками, узгоджені принципи (про взаємне визнання, комунікації і консультації, фінансові стосунки, стратегічні напрями діяльності тощо), узгоджені процедури і список пріоритетів. Подібна Угода була підписана в 2006 році і в Новій Зеландії.

Незважаючи на відсутність федерального конституційного статусу, статус місцевих органів влади в Австралії визначений в конституціях штатів Вікторія, Західна Австралія, Південна Австралія і Новий Південний Уельс. Зокрема, там описуються взаємини між центральними і місцевими органами влади в процесі законотворчості, що передбачає попередні консультації при ухваленні як федеральних законів, так і законів окремих штатів відповідними законодавчими органами. Крім того, деякі місцеві органи влади в Австралії прийняли «адаптовану» версію Європейської Хартії місцевого самоврядування як засіб зміцнення свого конституційного положення, переходу до формулювання політики «знизу – вгору».

Подібний підхід є повністю виправданим, оскільки у все більш і більш глобалізованому світі, і особливо там, де демонстрації прихильності демократії є важливими, документи, що адаптуються на міжнародному рівні, такі як Європейська Хартія місцевого самоврядування, мають глобальне значення. Поява міжнародного права, яке зачіпає рівні нижче за рівень національної держави, ставить важливі питання про взаємини центральних і місцевих органів влади, їх ступені свободи в прийнятті тих чи інших рішень і участь у формуванні та реалізації державної політики.

Подібно до Австралії, у федеральних конституціях Сполучених Штатів Америки і Канади також не визначений статус місцевих органів влади, але при цьому окремі штати і провінції можуть визначати (і часто це роблять), досить детально взаємовідносини між органами влади штату (провінції) і місцевими органами влади.

Аналогічну ситуацію можна спостерігати і у Новій Зеландії. Хоча Конституційний Акт Нової Зеландії від 1986 року містить опис функцій різних гілок влади і багатьох владних суб'єктів, місцеві органи влади спочатку там не згадувалися зовсім. Ця прогалина була в певному сенсі ліквідована пізніше, з прийняттям нової редакції Частини V Конституційного Акту, де підкреслюється важлива роль місцевих органів влади. Там, зокрема, відзначається, що: місцеві органи влади є представниками інтересів місцевих громад і діють в їх інтересах, у тому числі й у взаєминах з центральними органами влади; центральні органи влади повинні через законодавчі та інші засоби посилювати здатність місцевих органів влади ефективно виконувати свої функції; законопроекти, які впливають на статус або функції місцевих органів влади, перед їх розглядом парламентом повинні пройти публічну експертизу, а

також необхідно дати можливість місцевим органам влади брати участь в підготовці остаточної редакції законопроектів.

Узагальнення зарубіжного досвіду щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики дає можливість констатувати, що цей процес відбувається у тісній співпраці з центральними органами влади. При цьому у деяких країнах переважає формальна взаємодія між місцевими і центральними органами влади, тоді як в інших – неформальна. Проте, в більшості країн переважає «змішана модель», що поєднує неофіційні консультації і формальні двосторонні стосунки. Неофіційні консультації і обмін інформацією є досить поширеними методами взаємодії, хоча при цьому у переважній більшості країн існують офіційні двосторонні консультаційні структури і процедури, що забезпечують взаємодію з асоціаціями місцевих органів влади з питань місцевого значення. Найчастіше формальна взаємодія між місцевими і центральними органами влади набуває форми обов'язкових переговорів і узгоджень по законопроектах, що стосуються місцевих інтересів, а також бюджетних питань. А найбільш поширеною формою неформальної взаємодії є періодичні консультації, часто у формі електронної взаємодії, яка сприяє збільшенню частоти контактів і швидкості зворотної реакції. Саме останнє видається найбільш перспективним напрямком розвитку зазначеної взаємодії.

Подальших наукових досліджень потребує визначення можливостей адаптації в Україні зарубіжного досвіду щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

#### Література.

1. Bund J., Lutz G. M. Connecting State Government Reform with Public Priorities // State and Local Government Review. – 2009. – Vol. 31. – P. 73–90.
2. Cooke P., Morgan K. The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development Environment & Planning. – London : Harper & Row, 1993. – 320 p.
3. Deil S. W. Understanding Intergovernmental Relations. – New York : McMillan, 2007. – 331 p.
4. Freeman C. Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues // Research Policy. – 2001. – Vol. 20. – P. 499–514.
5. Klign E. Penalising and Managing Policy Processes in Complex Networks // Administration and Society. – 2012. – Vol. 28 (1). – P. 90–119.
6. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government. – London : Macmillan, 2008. – 249 p.
7. Rhodes R.A.W. From Bureaucracy to Diplomacy: It's the Mix that Matters // Australian Journal of Public Administration. – 2007. – Vol. 56(2). – P. 40–53.