

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ

КОТКОВСЬКИЙ Володимир Романович

УДК 35.085:316.344.42

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ МІСЦЕВИХ
ОРГАНІВ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий консультант – доктор наук з державного управління, професор **КУЦЮРІЙ ОЛЕКСІЙОВИЧ**, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України **ЛОПУШИНСЬКИЙ ІВАН ПЕТРОВИЧ**, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування;
доктор наук з державного управління, доцент **ВАСИЛЬЄВА НАТАЛІЯ ВІКТОРІВНА**, Національна академія державного управління при Президентові України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом;
доктор наук з державного управління, професор **СТЕПАНОВ ВІКТОР ЮРІЙОВИЧ**, Харківська державна академія культури Міністерства культури України, декан факультету управління та бізнесу.

Захист відбудеться «01» листопада 2018 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75, (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий «01» жовтня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

А. О. Кузнецов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як правової, соціальної, демократичної держави, її успішна інтеграція в європейську спільноту обумовлює потребу проведення низки реформ, серед яких однією з ключових є модернізація сфери публічного управління. У той же час, демократичність кожної держави світу, також як і органів влади, визначається рівнем залученості широкого кола громадськості до процесу прийняття управлінських рішень й відповідно, до процесу вироблення державної політики, причому як безпосередньо, так і через інститути місцевої представницької демократії. З огляду на те що в Україні відбувається поступове реформування усіх сфер життєдіяльності суспільства, яке передусім залежить від політичної модернізації діяльності органів влади, процеси реформування безпосередньо залежать від того, яким чином, завдяки яким механізмам та формам відбувається взаємодія і співпраця місцевих органів влади (як виконавчих, так і органів місцевого самоврядування) з громадськістю, а також місцевих і центральних органів щодо формування та реалізації державної політики. Адже саме співробітництво і партнерство у зазначеному трикутнику дає змогу знаходити нові ідеї, можливості та ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно важливих проблем, насамперед, на місцевому рівні.

Фундаментальні положення щодо організації публічного управління були закладені в працях М. Вебера, Е. Гледдена, Д. Істона, Дж. Кейдена, М. Крозьє, Р. Мертона, Т. Парсонса, Дж. Стіглера та ін.

Питання формування та реалізації державної політики розглянуто у працях Д. Бігона, Дж. Букаерта, Е. Відавскі, П. Данліві, П. деЛеона, Е. Доунса, Р. Каплана, І. Кіркпатрика, Г. Лассвелла, Л. Мартіна, Дж. Ная, Е. Нортонна, Л. Пала, Г. Пітерса, К. Полліта, Е. Розена, П. Сабатьє, К. Тіллі, М. Хольцера, К. Худа та ін.

Серед вітчизняних науковців, які займалися проблемами формування та реалізації державної політики, слід відзначити таких, як О. Антонова, В. Бакуменко, Т. Брус, О. Валевський, Н. Васильєва, О. Дем'янчук, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, І. Кравчук, Ю. Куц, О. Кучеренко, М. Лахижа, І. Лопушинський, В. Мамонова, Д. Олійник, О. Оржель, В. Ребкало, В. Романов, В. Солових, В. Степанов, В. Тертичка, О. Фісун, та ін.

Проте проблема участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики все ще багато в чому залишається недостатньо розробленою. Насамперед це стосується напрацювань, присвячених методологічним підходам до практичної реалізації теоретичних моделей і концепцій. Також бракує праць, присвячених адаптації зарубіжного досвіду до специфіки конкретних країн. Усе це зумовлює актуальність теми дисертації, визначає її мету й завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційної роботи пов'язана з науково-дослідними роботами «Інституціональне забезпечення розвитку публічної влади на місцевому рівні» (державний реєстраційний номер 0109U004873) та «Публічне урядування у сучасній державі» (державний реєстраційний номер 0112U001159), що виконувались кафедрами регіонального розвитку та місцевого самоврядування і політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. У межах першої теми автором визначено основні принципи взаємодії громадськості і влади, що мають бути покладені в основу взаємодії під час політичної модернізації регіональних органів влади в Україні, другої – обґрунтовуються механізми удосконалення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в сучасних умовах.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити зміст і особливості процесу формування та реалізації державної політики у сучасних умовах;
- з'ясувати природу участі місцевих органів влади в процесах формування та реалізації державної політики;
- систематизувати основні принципи взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики;
- обґрунтувати комплексний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики;
- виявити особливості багаторівневого управління як механізму забезпечення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики;
- розкрити роль державних і недержавних акторів, зокрема, місцевих співтовариств, у формуванні та реалізації державної політики;
- розглянути взаємодію місцевих органів влади з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики;
- узагальнити зарубіжні практики щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики;
- з'ясувати особливості реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні;
- визначити основні напрями і заходи з підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в Україні.

Об'єкт дослідження – формування та реалізація державної політики.

Предмет дослідження – участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в сучасних умовах.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи, зокрема:

- історико-генетичний, логіко-семантичний, порівняння (розкриття змісту й особливостей процесу формування та реалізації державної політики);
- абстрагування, історико-генетичний, логіко-семантичний, факторний аналіз, узагальнення, порівняння (з'ясування природи участі місцевих органів влади в процесах формування і реалізації державної політики);
- узагальнення, класифікації, історико-генетичний, логіко-семантичний, формалізація, аналіз, ідеалізація, порівняння (систематизація основних принципів взаємодії місцевих і центральних органів влади при формуванні та реалізації державної політики);
- системний, інституціональний та структурно-функціональний аналіз, історико-генетичний, узагальнення, порівняння, абстрагування (обґрунтування участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики);
- системний, інституціональний та факторний аналіз (виявлення особливостей багаторівневого управління як механізму забезпечення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики);
- діалектичний, індукція, узагальнення, факторний аналіз, групування, прогностичний (розкриття ролі місцевих співтовариств як акторів формування та реалізації державної політики);
- системний, інституціональний та структурно-функціональний аналіз, індукція, узагальнення, порівняння (розгляд взаємодії місцевих органів влади з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики);
- діалектичний, індукція, узагальнення, синтез, прогностичний (з'ясування особливостей реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні);
- описово-індуктивний та емпіричний методи, абстрагування, порівняльний аналіз, спостереження (узагальнення зарубіжних практик щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики);
- метод моделювання (визначення основних напрямів і заходів з підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в Україні).

Крім зазначених методів дослідження у дисертації широко використовувалися такі методи дослідження як: аналіз документів, ситуацій, статистичних даних, управлінських рішень, а також компаративний та порівняльно-правовий методи дослідження, використання яких у роботі носило суцільний характер.

Теоретичну основу роботи склали наукові праці фахівців у галузі науки державного управління, муніципального менеджменту, юридичних наук, соціальної філософії, політології, соціології, зокрема, з питань взаємодії акторів і груп інтересів у системі публічного управління.

Особливе місце у дисертації приділено аналізу спеціальної літератури з тематики дослідження: монографій, енциклопедій, статей у спеціалізованих наукових виданнях, словників.

У дисертації широко використана нормативно-правова база України, а також законодавчі акти інших країн, які стосуються різних аспектів формування та реалізації державної політики за участю місцевих органів влади. При написанні роботи використано вітчизняні та зарубіжні джерела (довідкові видання, статистичні матеріали тощо), які слугували інформаційною та емпіричною основою для вирішення поставлених дослідницьких завдань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних положень і визначенні практичних заходів щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в сучасних умовах.

Найважливіші наукові результати дисертаційного дослідження розкриваються в таких положеннях:

уперше:

– розроблено деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, який ґрунтується на встановленні більш довірчих, партнерських відносин місцевих органів влади з членами місцевих співтовариств; перетворенні самих місцевих співтовариств на акторів формування та реалізації державної політики; поступовій трансформації відносин між місцевими та центральними органами влади, їх вибудовування на підставах субсидіарності та взаємовигідного співробітництва (на відміну від існуючих підходів, місцеві органи влади у межах запропонованого механізму функціонують в межах циклу формування і реалізації як державної, так і місцевої політики, відтак делібератив слугує засобом гармонізації інтересів акторів на усіх рівнях публічного управління);

– визначено напрями і заходи з підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в Україні, до яких віднесено: впровадження концепції багаторівневого врядування в публічному управлінні; впровадження нових підходів щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади у сфері формування та реалізації державної політики, що ґрунтуються на моделі відносин між трьома типами акторів (топократами, адвокатами витрат та опікунами витрат) з акцентуванням на розвитку топократів; консолідацію місцевих, центральних органів влади та громадськості у сфері формування та реалізації державної політики, як один з видів партнерства між даними акторами; подолання асиметрії державної та

місцевої політики, що, у свою чергу, є передумовою впровадження концепції багаторівневого врядування;

- розроблено механізм подолання асиметрії державної і місцевої політики, що передбачає задіяння таких суспільних мотиваторів як прихильність, координація та співробітництво; дотримання сучасних принципів управління, а саме: не надавати виняткового значення формі інститутів, а акцентувати увагу лише на виконуваних ними функціях; не надавати виняткового значення нарощуванню потенціалу, а зменшувати асиметрію політики; не надавати виняткового значення лише верховенству права, а розробляти поряд з цим заходи, спрямовані на зміцнення ролі права;

удосконалено:

- методологічні підходи до забезпечення участі місцевих органів влади на всіх етапах «циклу державної політики»; визначено, що на етапі формування порядку денного місцеві органи влади мають діяти відповідно до однієї з чотирьох моделей (зовнішньої ініціативи, внутрішньої ініціативи, мобілізації, консолідації) в залежності від ситуації, що склалась; на етапі формування державної політики – налагоджувати співпрацю, з одного боку, з центральними органами влади, з іншого, з місцевими співтовариствами; на етапі реалізації державної політики – діяти як актори політичних мереж, координуючі свою діяльність з іншими акторами, як державними, так і недержавними; на етапі оцінювання – здійснювати моніторинг і бути посередниками у забезпеченні зворотного зв'язку між місцевими співтовариствами та центральними органами влади;

- систематизацію основних принципів взаємодії місцевих і центральних органів влади при формуванні та реалізації державної політики, а саме визначено дві групи таких принципів: перша група – базові принципи, що пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності (самоврядування, законність, загальна територіальна підсудність, субсидіарність, децентралізація, делегування повноважень тощо), друга група – інструментальні принципи, що пов'язані з реалізацією повноважень (співпраця, інформування й консультування, моніторинг, фінансова достатність тощо);

- обґрунтування ролі місцевих співтовариств як акторів формування та реалізації державної політики, зокрема, встановлено, що місцеві співтовариства за умов розвитку партисипативної і деліберативної демократії отримують можливість брати безпосередню участь у даному процесі та здійснювати його контроль; а також, що у процесі соціального партнерства, яке виникає при цьому, місцеві співтовариства де-факто починають виконувати функції, які самостійно з об'єктивних і/або суб'єктивних причин не можуть реалізовувати місцеві органи влади;

дістали подальшого розвитку:

- концептуальні положення щодо багаторівневого управління як

механізму забезпечення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики; під багаторівневим управлінням запропоновано розуміти широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають у складних і таких, що постійно змінюються, відносинах один з одним; при цьому існує три рівні, які зв'язуються багаторівневим управлінням (наднаціональний, національний, субнаціональний), кожен з яких функціонує в рамках власної чітко окресленої сфери повноважень, визначених на підставі принципів партисипативності, субсидіарності, децентралізації і делегування повноважень;

– теоретичні обґрунтування консолідації центральних, місцевих органів влади та громадськості, яка є одним з видів партнерства між цими акторами і яку запропоновано розуміти як об'єднання їхніх зусиль з метою реалізації державної політики в різних сферах задля досягнення суспільно значущих цілей, що має, зокрема, сприяти підвищенню довіри громадян до органів влади різного рівня, забезпечувати баланс інтересів держави і суспільства, різних рівнів публічного управління, різних акторів формування та реалізації державної політики;

– узагальнення зарубіжних практик щодо участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, зокрема, визначено принципи взаємодії центральних і місцевих органів влади, які впливають на можливість і здатність останніх брати участь у формуванні та реалізації державної політики; до цих принципів належать такі: повага до автономії та унікальності місцевих органів влади; визнання провідної ролі місцевих органів влади в управлінні справами місцевих співтовариств і підтримці участі громадян; усебічна підтримка місцевих органів влади з метою максимізації їхнього внеску у забезпечення соціально-економічного розвитку, надання якісних публічних послуг, задоволення потреб місцевих співтовариств; урахування місцевих проблем через консультації з місцевими органами влади на всіх етапах формування відповідної державної політики, що впливає на дані території; координація діяльності підрозділів центральних і місцевих органів влади, що працюють в одній функціональній сфері; у разі делегування певних повноважень місцевим органам влади або останні мають бути забезпеченими необхідним фінансуванням, або їм має бути надано можливості для самостійного залучення ресурсів, що дозволяють успішно реалізовувати делеговані повноваження та ін.:

– узагальнення особливостей реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні, зокрема, встановлено, що головними проблемами при цьому є: відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (зокрема, дослідження довело таку ситуацію у сферах боротьби з безробіттям, бідністю, вирішення

екологічних проблем, розвитку малого та середнього бізнесу, промисловості тощо); існування та функціонування неадаптивних організаційних структур у системі публічного управління; використання застарілих методів і принципів управління в органах публічної влади (зокрема, відсутність деліберативних практик у їхній діяльності).

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання в діяльності органів публічної влади різного рівня, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності як окремих органів влади, так і системи публічного управління в цілому.

Розроблені автором рекомендації щодо реалізації концепції управління за результатами впроваджено в діяльність:

- Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (довідка про впровадження від 17 квітня 2017 р. № 7/4 - 4134);
- Комітету з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України (довідка про впровадження від 7 квітня 2017 р. № 04-29/15-821);
- Харківської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 24 лютого 2017 р. № 01-78/1512);
- Харківської обласної ради (довідка про впровадження від 10 лютого 2017 р. № 01-44/267);
- Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (акт про впровадження від 21 квітня 2017 р. № 01-14/33-3365).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У дисертації не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дисертаційної роботи викладено в наукових повідомленнях на комунікативних заходах: XV, XVI міжнародних наукових конгресах “Публічне управління в Україні XXI” (м. Харків, 2015 р., 2016 р.); науково-практичній конференції “Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід” (м. Одеса, 2014 р.); науково-практичній конференції “Державне управління та місцеве самоврядування: сучасні вектори розвитку” (м. Харків, 2014 р.); науково-практичній конференції “Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи” (м. Харків, 2015 р.); науково-практичній конференції “Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни” (м. Харків, 2015 р.); у матеріалах науково-практичної конференції за міжнародною участю “Authority and Society” (Грузія, 2014 р.) та ін.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 28 публікаціях, з них 21 – у наукових фахових виданнях у галузі науки

«Державне управління». Загальний обсяг публікацій становить 23,5 авт. арк.

Структура і обсяг роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Її повний обсяг становить 432 сторінки, у тому числі: рисунків – 54 (на 43 сторінках), додатків – 5 (на 5 сторінках). Список використаних джерел налічує 524 найменування (на 50 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 227.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми, аналізується ступінь її наукової розробленості, сформульовано мету і завдання, зазначено об'єкт, предмет дослідження, охарактеризовано ступінь наукової новизни одержаних результатів, їхнє теоретичне і практичне значення, наведено дані про апробації дисертації та публікації, у яких подано результати роботи.

У **першому розділі** – *«Місцеві органи влади в системі формування та реалізації державної політики»* – на теоретичному рівні визначається роль і місце місцевих органів влади в процесах формування і реалізації державної політики, визначається їхня суб'єктність в цих процесах, а також на методологічному рівні обґрунтовується зміст діяльності місцевих органів влади в рамках «циклу політики».

Здійснено семантичний аналіз ключових понять, що логічно формують конкретне термінологічне коло дисертації. Визначено, що, по-перше, розглядаючи процеси формування та реалізації державної політики слід говорити про органи *публічної* влади, а не органи *державної* влади, оскільки, місцеві органи влади, у тому числі органи місцевого самоврядування, також є акторами формування та реалізації державної політики. По-друге, стосовно державної політики слід говорити не лише про окремі сфери суспільства, а також про окремі соціальні групи. Відтак, державну політику можна розглядати як цілеспрямовану діяльність органів публічної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства, його окремих сфер або окремих соціальних груп.

Аналіз розробленості проблеми розвитку теорій у галузі державної політики дозволяє констатувати, що сьогодні недостатньо дослідженими залишаються питання зміни парадигмальних підходів у межах цієї галузі знань, також бракує цілісних обґрунтувань доцільності відходу від традиційного протиставлення позитивізму і біхевіоризму щодо розуміння предмета науки і наукового інструментарію, також дуже корисним як для теорії, так і для практики є акцентування уваги на деяких спробах сучасних наукових шкіл сформувати методологію мезо-аналізу і застосувати її до наявного кола проблем в теорії публічного управління.

Встановлено, що парадигмальні підходи до формування та реалізації

державної політики завжди намагались дати відповідь на нові системи цінностей, що породжувались і розповсюджувались з часом. Але протягом усього періоду свого існування (від початку ХХ сторіччя до сьогодні) теорію державної політики завжди супроводжували певні суперечності, що, з одного боку, стримувало її розвиток, а з іншого, – не дозволяло замикатись на тих самих же постулатах і визначеннях. Виходячи з цього виокремлено чотири основні періоди становлення і розвитку теорій щодо формування та реалізації державної політики (у якості критерію для цієї періодизації було обрано зародження у межах теорії нових парадигмальних підходів): перший період (1902-1937 рр.) – позитивізму (період виправдання ліберальних цінностей); другий період (1937-1971 рр.) – біхевіоризму (період зародження аналізу поведінкових форм в політичній теорії, ставлення під сумнів істинність історизму в аналізі політики); третій період (1971-1991 рр.) – занепад політичної теорії (доведення гомогенності поведінкових форм в суспільстві і державі, популяризація ідеї «кінця ідеологій»); четвертий період (1991 р. – до т.ч.) – конвергенції (відтворення мезо-теорій, взаємодоповнення політичної теорії ідеями менеджменту і публічного управління).

Суттєвим поштовхом для зміни підходів до формування та реалізації державної політики стала поява нового публічного менеджменту (New Public Management). Ця нова парадигма публічного управління з'явилась як відповідь існуючим в середині ХХ століття викликам, через що останнім часом в сферу публічного управління та публічної служби все більше проникають ідеї менеджериалізму, відповідно до яких, у публічний сектор переносяться методи управління, вироблені у приватному секторі, а також збільшується роль місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, насамперед, стосовно забезпечення регіонального і місцевого розвитку.

У дисертації доводиться, що онтологію сучасних процесів формування та реалізації державної політики можна визначати крізь призму «демократичного громадянства», яке являє собою не лише сукупність прав і обов'язків, «традиційних» для демократичної держави, але й здатність і бажання громадян захищати свої права і виконувати свої обов'язки, брати активну участь у суспільному житті, у тому числі в управлінні публічними справами. Оскільки демократія є самоврядним політичним режимом, очікується, що громадяни підтримуватимуть демократичні цінності та братимуть участь у процесах, необхідних для підтримки демократичного способу життя. З іншого боку, демократичне громадянство також пов'язано з тим, як держава та політика, що нею реалізується, ставитимуться до громадян, а саме забезпечуватимуть, щоб вони всі мали рівні права, рівні суспільні можливості та рівні можливості щодо соціального та політичного включення. У такому разі демократичне громадянство стає суспільно визнаним і прийнятним концептом, що ґрунтується як на нормативно-правових засадах, так і на моральних цінностях. Причому

демократичне громадянство – це є не усталений у часі набір характеристик, воно змінюється так само, як змінюється і сама демократія, і має їй відповідати. Якщо на даний час відбувається перехід від «класичної» представницької демократії до партисипативної та деліберативної, то таким має бути і громадянство. А це означає, що громадяни не просто повинні мати *право* брати участь у формуванні та реалізації державної політики, це має бути їхнім *обов'язком*.

В умовах сучасного переходу до деліберативної демократії одним з основних акторів формування та реалізації державної політики стає громадськість. Через це суб'єктність місцевих органів влади у даному процесі визначається також взаємодією з громадськістю. Взаємодія місцевих органів влади і громадськості щодо формування та реалізації державної/місцевої політики має проходити в три етапи: перший етап – громадськість бере участь у визначенні та описі актуальних на даний час проблем, які слід розв'язувати засобами державної політики; другий етап – через консультування з громадськістю визначається зміст відповідної політики, напрями та заходи з її реалізації; третій етап – під контролем і за участі громадськості відбувається реалізація комплексу визначених заходів (політики у цілому).

У загальному вигляді сформульовано методологію дослідження процесу формування та реалізації державної політики (циклу політики), визначено, що він складається з таких етапів: *етап перший – визначення проблем(и) і формування порядку денного* – процес структурування проблем політики стосовно потенційних стратегій та інструментів, які визначають розвиток державної політики на наступних етапах циклу політики; *етап другий – формулювання політики та прийняття рішень* – на цьому етапі циклу політики визначені проблеми, висловлені пропозиції та висунуті вимоги трансформуються у відповідні програми; *етап третій – реалізація державної політики* – цей етап має вирішальне значення, оскільки на практиці політичні та адміністративні дії, що здійснюються у контексті реалізації державної політики, не можуть бути повністю контрольованими, тому політика та її інтенції можуть змінюватись або навіть бути викривленими у процесі реалізації, а сама реалізація може затримуватися або взагалі блокуватися; *етап четвертий – оцінювання результатів державної політики* – порівняння передбачуваних результатів з реальними, а також визначення і аналіз всіх наслідків, що виникли, у тому числі та насамперед непередбачуваних.

Виходячи з цього, було доведено, що місцеві органи влади можуть брати активну участь у всіх етапах циклу політики, хоча для цього їм доцільно мати підтримку, з одного боку, місцевих співтовариств, які також в умовах деліберативної демократії стають акторами формування та реалізації державної політики; з іншого боку, центральних органів влади/їхніх посадових осіб, що поділяють відповідну точку зору на існуючі проблеми, які мають бути вирішені

засобами державної політики. Ґрунтуючись на цьому було розроблено деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики (рис. 1).

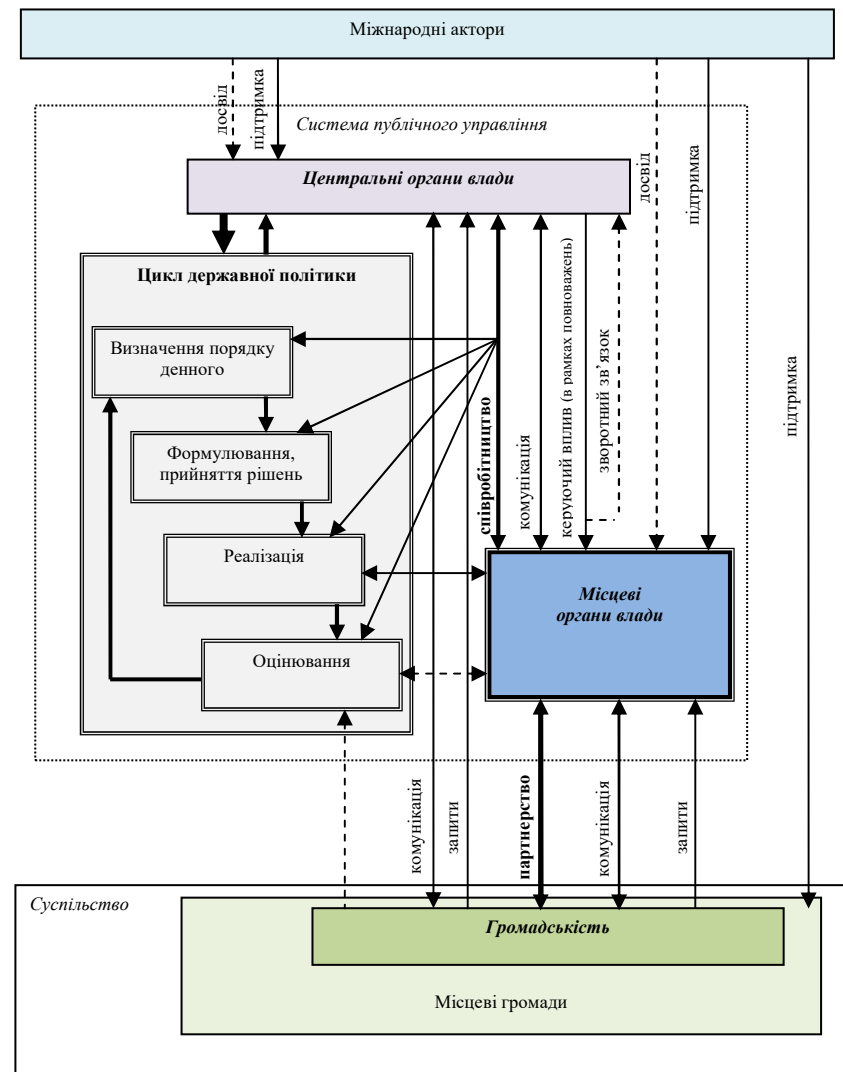


Рис. 1. Деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. Джерело: складено автором.

Визначено, що впровадження даного механізму в Україні потребує трьох важливих передумов: по-перше, встановлення більш довірчих, партнерських відносин місцевих органів влади з членами місцевих співтовариств; по-друге, перетворення самих місцевих співтовариств на акторів формування та реалізації якщо не державної, то принаймні місцевої політики; по-третє, зміни відносин між місцевими та центральними органами влади, їх вибудовування на підставах субсидіарності та взаємовигідного співробітництва.

У **другому розділі** – «*Зарубіжний досвід участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики*» – здійснюється аналіз зарубіжного досвіду участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

З'ясовано, що 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.

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, інституціолізована. При цьому інституціолізовані 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 органами влади різних рівнів.

Встановлено, що 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. При цьому, нормативно-правове визначення нових обов'язків, а також делегування повноважень від центральних органів влади місцевим, покликане допомогти останнім у забезпеченні потреб місцевих жителів, а також це є способом дотримання принципу субсидіарності. Проте, як показує практика, надання нових або делегованих повноважень обов'язково повинне супроводжуватися збільшенням фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Виявлено, що 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 питаннях. А найбільш поширеною формою неформальної взаємодії є періодичні консультації, часто у формі електронної взаємодії, яка сприяє збільшенню частоти контактів і швидкості зворотної реакції. Крім того, іноді центральні органи влади здійснюють навчання працівників місцевих органів влади з метою підвищення ефективності їхньої діяльності. Деякі типи взаємодії краще здійснені за участі представницьких органів, здатних сформулювати єдину позицію місцевих органів влади і обстоювати їхні інтереси ефективніше, ніж якби вони робили це самостійно. Існування представницьких структур місцевих органів влади (асоціацій) є корисним як для центральних, 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 більшості розглянутих держав асоціації місцевих органів влади відіграють роль сполучної ланки між центральним і місцевим рівнем, особливо, у разі проведення законодавчих реформ і бюджетних переговорів.

З'ясовано, що на характер взаємодії і необхідність мати представницькі органи можуть впливати інституціональні та територіальні обмеження. У державах з меншою чисельністю населення і муніципалітетами з великою кількістю жителів може відбуватися інтенсивніша взаємодія між різними рівнями публічного управління, і ці стосунки можуть бути більш неформальними. Тоді як в більших державах, з великою кількістю

муніципалітетів і меншою чисельністю населення в кожному муніципалітеті, процес постійної підтримки неформальної взаємодії з місцевими органами влади може бути ускладненим, тому необхідним стає створення представницьких асоціацій. І, як правило, в незалежності від країни тільки великі адміністративно-територіальні одиниці, – столиці та міські агломерації, – можуть самостійно впливати на процеси ухвалення рішень центральними органами влади.

Також виявлено, що у більшості випадків консультативні стосунки між місцевими і центральними органами влади існують на «технічному», а не політичному рівні, особливо якщо взаємодія здійснюється безпосередньо місцевими органами влади, а не через відповідні асоціації. Проте такі «технічні» контакти є корисними для підвищення ефективності реалізації державної політики, оскільки більшість місцевих повноважень розділяються, певною мірою, з центральними органами влади. З іншого боку, консультації на політичному рівні частіше пов'язані з формальними структурами, в яких місцеві органи влади беруть участь через відповідні асоціації і тільки в певних питаннях, що підлягають обов'язковому узгодженню (наприклад, формування бюджету). Тому неформальні форми взаємодії, як правило, здійснюються з приводу реалізації політики і їх учасниками виступають окремі посадовці або публічні службовці; тоді як формальні – в основному стосуються формування політики, прийняття законодавчих актів, формування місцевих бюджетів і тому подібних питань, а їх учасниками виступають асоціації місцевих органів влади і центральні органи влади.

Встановлено, що однією з головних основ взаємодії місцевих і центральних органів влади останнім часом у багатьох країнах, особливо у країнах-членах ЄС, є концепція багаторівневого управління. У дисертації доводиться, що процес формування державної політики є прикладом багаторівневого управління, оскільки, по-перше, на різних рівнях неурядові актори також беруть участь у даному процесі; по-друге, у процесі виникають нові взаємозв'язки, що часто ігнорують чинні ієрархії і здебільшого набувають форми неієрархічних мереж. Виходячи з цього, одним з розповсюджених видів багаторівневого управління є політичні процеси, у яких субнаціональні інтереси виражаються неурядовими організаціями навіть за відсутності офіційної участі в цьому субнаціональних органів влади. Це є можливим за наявності такої системи управління, коли інституціональні та неінституціональні актори часто перетинають межі своїх повноважень і функцій та міняються завданнями і способами дії.

Виходячи з цього, під багаторівневим управлінням запропоновано розуміти широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають у складних і таких, що постійно змінюються,

відносинах один з одним. Також на практиці багаторівневе управління стає механізмом ухвалення взаємопов'язаних рішень, який залучає багатьох в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень. Тому, як показав аналіз практичної реалізації багаторівневого управління, воно, за своєю сутністю, пов'язане з трьома новелами сучасного політичного життя. По-перше, з тим, що політична мобілізація відбувається як у рамках інституціональних меж і умовних процедур, так і поза цими рамками. По-друге, з тим, що розробка державної політики більше не має на увазі чіткого розподілу на тих, хто реалізує її, і на тих, на кого вона спрямована (тобто на суб'єкта і об'єкта), що призводить до необхідності залучення до політичного процесу різних акторів як з публічного, так приватного і третього сектора. По-третє, з тим, що державний устрій усе в меншій мірі розглядається як щось стале і незмінне, оскільки його інститути і процедури постійно коригуються і змінюються.

У ході дослідження виявлено, що розглядаючи положення концепції багаторівневого управління, можна виокремити «вхід» і «вихід» легітимності. На «вході» багаторівневе управління сприяє представленню певних інтересів у процесі формування політики, якими не зацікавилися національні уряди. Актори, що уособлюють субнаціональні інтереси й інтереси третього сектора, отримали на це право в першу чергу від самого ЄС (їхню участь дозволено в Договорах ЄС), хоча їхній вибір і визначається внутрішньодержавними правилами. Визнання їхньої ролі у формуванні політики створює, таким чином, прямий зв'язок між цими акторами і керівними органами ЄС в обхід національних урядів. Цей зв'язок має величезне символічне значення, тому що, призначаючи цих акторів носіями певних законних вимог і функцій, керівні органи ЄС прагнуть їх легітимувати. Це неминуче створює напруженість між ними і центральними органами влади. Тому один із найважливіших висновків, якого можна дійти з практики багаторівневого управління, полягає в тому, що субнаціональна мобілізація буде найбільш ефективною і корисною, якщо вона проходитиме разом з мобілізацією субнаціонального громадянського суспільства. Субнаціональні органи влади з найбільшою мірою ймовірності отримують нові повноваження від своїх національних урядів, коли вони зможуть показати, що вони дійсно представляють інтереси місцевого громадянського суспільства і мають з ним налагоджений зв'язок.

Узагальнення зарубіжного досвіду також показало, що взаємодія місцевих і центральних органів влади ґрунтується на низці принципів, які впливають на можливість і здатність місцевих органів влади брати участь у формуванні та реалізації державної політики. До цих принципів належать такі: 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 й задоволення потреб і переваг місцевих співтовариств; усебічна підтримка місцевих органів влади з метою максимізації їхнього внеску в досягнення національних цілей і забезпечення соціально-економічного розвитку; підтримка місцевих органів влади, аби 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 у 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; у разі делегування певних повноважень місцевим органам влади або останні має бути забезпечено необхідним фінансуванням, або їм має бути надано можливості для самостійного залучення ресурсів, що дозволяють успішно реалізовувати делеговані повноваження та ін.

Аналіз моделей взаємодії центральних і місцевих органів влади в різних країнах дозволяє зробити два важливі висновки. По-перше, засоби контролю центральних органів влади над діяльністю місцевих органів влади досить різноманітні та залежать від сформованої моделі організації публічного управління в тій чи іншій країні. Так, в деяких країнах центральні органи влади здійснюють прямий контроль над діяльністю місцевих органів влади, хоча при цьому місцеві бюджети формуються завдяки власним джерелам доходів. У той же час, в інших країнах місцеві органи влади вважаються і реально є незалежними від центральної влади організаціями, а контроль за їх діяльністю здійснюється опосередковано, за допомогою судових та фінансових інструментів. По-друге, в міру становлення сучасної соціальної держави і все більшого переплетення повноважень центральної і місцевої влади в результаті розширення соціальних функцій держави відбулась помітна зміна взаємодії центральних і місцевих органів влади, оскільки діяльність останніх стала здійснюватися в рамках загальної державної політики. У той же час, розширення набору публічних послуг, зробило двоїстий вплив на діяльність місцевих органів влади. З одного боку, підвищилась їхня роль у реалізації державної політики на місцях, у наданні послуг населенню, що, в свою чергу, стимулювало зацікавленість держави в ефективності функціонування публічного управління на місцевому рівні. З іншого боку, посилилася інтеграція

місцевих органів влади в загальну систему публічного управління, що значною мірою призвело до зникнення традиційного протистояння місцевих і центральних органів влади. Іншими словами, в сучасному світі місцеві органи влади перейшли від протиставлення місцевих інтересів державним до їх поступової інтеграції у спільний управлінський механізм, функціонування якого спрямовано на вирішення завдань, що стоять перед суспільством в цілому.

У **третьому розділі** – *«Сучасний стан і проблеми формування та реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні»* – проведено аналіз сучасного стану і проблем у формуванні та реалізації державної політики на місцевому рівні.

З метою отримання інформації про стан і перспективи реалізації державної політики на місцевому рівні, а також визначення шляхів реформування публічного управління на місцевому рівні, автором за сприяння кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України в період з 18 жовтня по 18 грудня 2016 р. було проведене експертне соціологічне опитування. Дослідження проводилося методом анкетування. Експертами виступили працівники органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, приватних, державних та комунальних підприємств, громадських організацій Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей. Загальна кількість опитаних склала 216 осіб, з них 43 % опитаних працювали в органах державної виконавчої влади, 32 % – в органах місцевого самоврядування; 25 % – в інших установах і організаціях.

Розглядаючи сьогоденний стан відносин між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на місцевому рівні, більшість опитаних вказали на формальний характер співпраці та відсутність плідного співробітництва щодо вирішення більшості нагальних питань місцевого розвитку. Таким чином, переважна більшість опитаних вказала на низький рівень взаємодії між органами влади на місцевому рівні й неефективність державної політики щодо регіонального і місцевого розвитку.

Значна частина опитаних зазначила, що часто централізована соціально-економічна політика призводить до нехтування особливостей окремих територій і відсутності бажання призначених з центру керівників адміністрацій враховувати потреби й інтереси відповідних територіальних громад. Результатом такої ситуації також стають постійні конфлікти органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Їх відносини сьогодні характеризуються формалізованістю, конкурентністю та конфліктністю. Протистояння підсилюється також через конфлікти політичної еліти країни на центральному рівні та часто різні політичні інтереси керівників місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

При цьому, за думками опитаних, найбільше громадяни сьогодні

довіряють міським, селищним і сільським головам, а найменше – Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України (рис. 2). Щодо місцевого рівня, то звертає на себе увагу порівняно великий рівень довіри обраним органам влади (місцеві ради та їхні голови) порівняно з призначеними (голови обласних та районних адміністрацій).

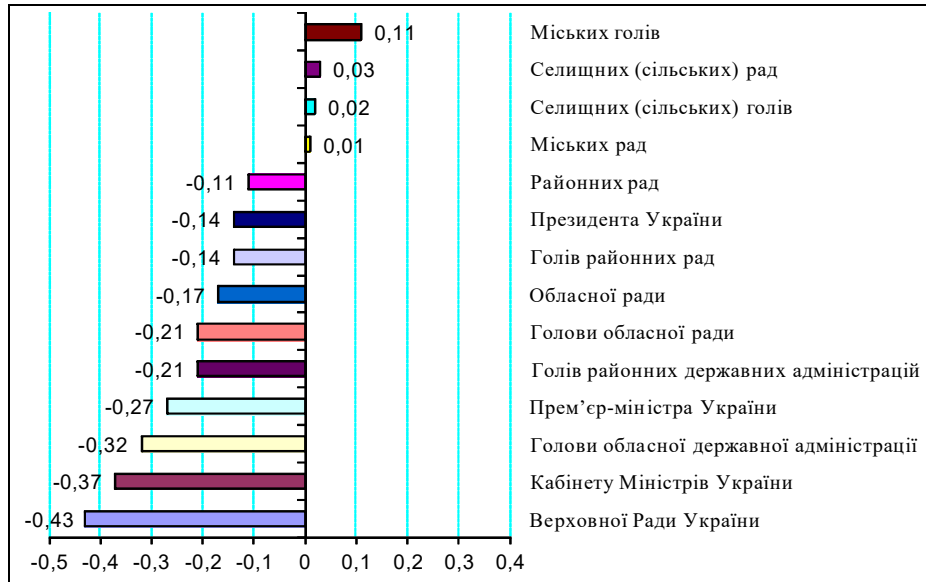


Рис. 2. Оцінка рівня довіри до суб'єктів влади (за індексом довіри (I_d), що визначався за шкалою від -1 до 1, де -1 – зовсім не довіряють; -0,5 – скоріше, не довіряють; 0 – важко сказати, довіряють чи ні; +0,5 – скоріше, довіряють; +1 – цілком довіряють)

З оцінками рівня довіри прямо корелюють і показники збігу з інтересами мешканців відповідних територій діяльності різних владних суб'єктів (рис. 3). Найменше, на думку опитаних, інтересам населення їхніх областей відповідає діяльність Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Вище середніх є показники збігу з інтересами населення діяльності сільських і селищних рад. Найбільш при цьому відповідає очікуванням громадян діяльність міських голів і міських рад.

У цілому рівень ефективності діяльності як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування є невисоким. Так, зокрема, якість

послуг, що надаються державними і комунальними установами є, на думку опитаних, доволі низькою. Окрім політичних та економічних чинників, на якість публічних послуг також впливає відсутність конкуренції у сфері їх надання населенню, відсутність відповідальності працівників державних органів, які повинні надавати ці послуги, поширена корупція, бюрократизація, а також відсутність належного громадського контролю за процесом надання послуг.

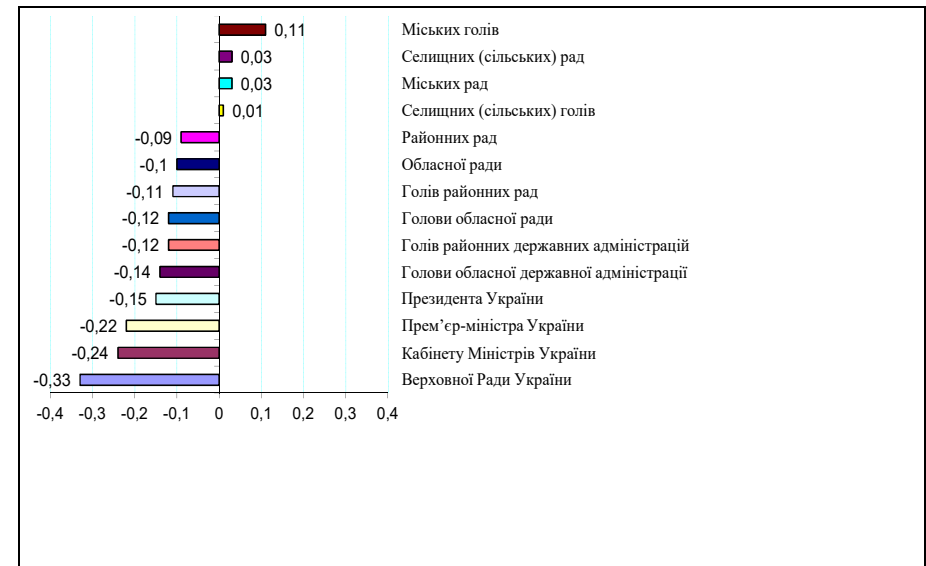


Рис. 3. Оцінка рівня збігу з інтересами населення діяльності суб'єктів влади (за індексом збігу (I₃₀), що визначається за шкалою від -1 до 1, де -1 – зовсім не збігається; -0,5 – скоріше, не збігається; 0 – важко сказати, збігається чи ні; +0,5 – скоріше, збігається; +1 – повністю збігається)

Крім того, більше половини опитаних визнали, що в Україні відсутні дієві механізми вивчення потреб населення в послугах, що надаються органами влади, державними і комунальними установами. При цьому лише близько 20% опитаних визнали рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг населенню як добрий (рис. 4).

З'ясовано, що однією з важливих проблем на місцевому рівні є відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування. Дослідження довело таку ситуацію у сферах боротьби з безробіттям, бідністю, вирішення екологічних проблем, розвитку малого та середнього бізнесу, промисловості тощо. Розподіленими респонденти вважають повноваження лише у двох сферах: благоустрою території, а також архітектури і містобудування.

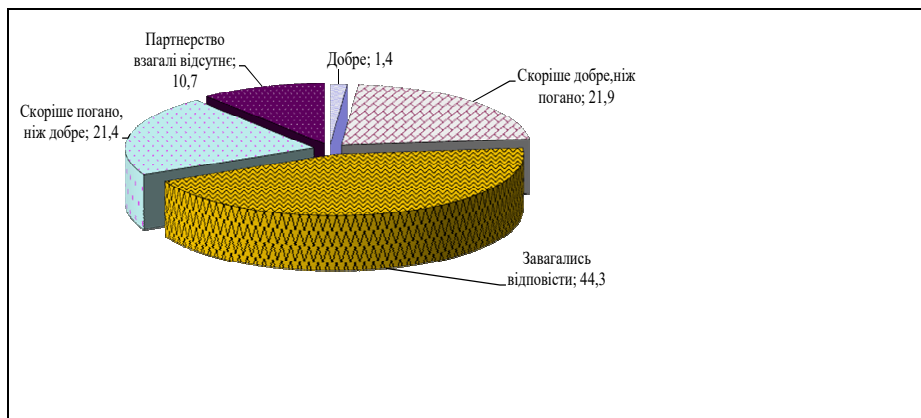


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на питання: «Оцініть рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування області, де Ви мешкаєте, у сфері надання публічних послуг населенню на сьогоднішній день» (у %)

Поряд з цим експерти достатньо чітко розділили рівні відповідальності у сферах діяльності місцевих органів влади. Так, на їхню думку, органи виконавчої влади переважно мають відповідати за: боротьбу з бідністю; соціальний розвиток (освіта, наука, культура); екологічну безпеку; розвиток промисловості; створення сприятливого інвестиційного клімату; соціальний захист населення; боротьбу з безробіттям, створення нових робочих місць; економічний розвиток; боротьбу із злочинністю. Органи місцевого самоврядування, на думку експертів, мають переважно відповідати за: благоустрій території; розвиток житлово-комунального господарства; формування та використання місцевих бюджетів; розвиток інфраструктури; сферу архітектури і містобудування; земельні відносини; розвиток транспорту. Зоною спільної відповідальності, за думкою опитаних, має бути: сфера медицини, охорони здоров'я, сільське господарство.

Ще однією важливою проблемою в діяльності місцевих органів влади встановлено використання застарілих організаційних структур, методів і

принципів управління. Так, зокрема, головними організаційними ознаками діяльності місцевих органів влади є: стандартизований набір працівників; стандартизована оплата праці незалежно від якості роботи, що виконується; ознайомлення громадськості з ухваленими рішеннями, а не залучення громадськості до їх прийняття; централізована система прийняття рішень. Отже, на думку респондентів, удосконалення потребують: принципи організації діяльності – орієнтація діяльності на задоволення потреб та інтересів місцевих громад; принципи взаємодії з населенням – забезпечення постійної взаємодії і співпраці; принципи оплати праці – забезпечення оплати залежно від якості виконаної роботи; принципи мотивації працівників – забезпечення переходу від погроз та тиску до матеріального і нематеріального стимулювання; принципи підзвітності – забезпечення переходу до децентралізованої системи прийняття рішень.

Перспективними напрямками удосконалення державної політики у сфері територіального розвитку за участі місцевих органів влади за результатами дослідження можна назвати проведення низки реформ а саме: реформи чинного законодавства, спрямованої на збільшення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, а також забезпечення реальної фінансової самодостатності територіальних громад; реформи виборчого законодавства, спрямованої на формування підзвітних громадянам і політично відповідальних рад; адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить збільшити вплив територіальних громад на процес ухвалення та реалізації управлінських рішень, а також створити умови для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні; реформи кадрової політики, яка дозволить залучати до роботи в органах місцевого самоврядування професійних, компетентних і високоморальних осіб.

У четвертому розділі – «Впровадження деліберативних практик формування та реалізації державної політики у діяльність місцевих органів влади» – розглядається доцільність запровадження деліберативних практик в процедури формування та реалізації державної політики на місцевому рівні.

Доведено, що формування та реалізація ефективної і результативної державної політики у сучасних умовах неможлива без активної участі у даному процесі не просто окремих громадян і представників громадськості, а місцевих співтовариств як політичних акторів. При цьому, ключовими складовими формування мотивації політичної дії в місцевих співтовариствах є такі: недостатня гнучкість владних механізмів і структур місцевих органів влади; нездатність або небажання місцевих органів влади, місцевих еліт адекватно реагувати на існуючі та нові виклики щодо розвитку територій і місцевих співтовариств; відсутність дієвих механізмів взаємодії місцевих органів влади з представниками громадськості щодо визначення та вирішення актуальних соціальних, економічних та інших проблем; непрозорість і незрозумілість для

громадськості структури місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів, відсутність взагалі будь-якої оцінки або необ'єктивна оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів місцевими органами влади; суб'єктивізм і протекціонізм щодо визначення програм і проєктів, які фінансуються з місцевих бюджетів; відсутність справедливої оцінки внеску неформальних лідерів і активістів місцевих співтовариств у розв'язання актуальних проблем.

Визначено, що місцеві співтовариства як політичні актори мають дві важливі характеристики. По-перше, це територіальна обмеженість. Співтовариства є обмеженими, оскільки за межами навіть найбільших з них знаходяться інші співтовариства. По-друге, це внутрішньогрупова єдність. Кожне співтовариство є єдиним, оскільки воно представляє собою міцні горизонтальні зв'язки, обумовлені соціальною, культурною, економічною та політичною спільністю всередині демаркованих кордонів. Ця єдність, на протиположності кордонам «свій – чужий», спирається на набір уявлень про «ми-співтовариства», де основна увага приділяється не правилам «належності», а тому, хто такі є «ми». Під впливом цих характеристик місцеві співтовариства структуруються, а структуровані місцеві співтовариства є втіленням поняття «законний інтерес». У нашому випадку йдеться про законні інтереси місцевих співтовариств у різних сферах життєдіяльності територіальних утворень, а також про вплив законних інтересів громадян на формування громадської думки.

З'ясовано, що у місцевих співтовариств як політичних акторів існують різноманітні проблеми, проте всі вони за бажання і за певної політичної волі можуть бути вирішеними. Однією з моделей вирішення проблем, що існують в місцевих співтовариствах, є модель «суспільства стейкхолдерів». На рівні суспільства в цілому ця концепція націлена на залучення основних організацій, рухів і груп, що складають інфраструктуру громадянського суспільства, в управлінський процес, і в цьому вона багато в чому співпадає з концепцією «багатоскладної демократії». Той же самий підхід можливо реалізувати і на рівні місцевого співтовариства: політично спроможне місцеве співтовариство без примусу діючої влади формулює свої первинні запити у формі політичної, економічної, соціальної та ін. програми дій, після чого передає цю програму в органи місцевої влади разом з визначенням своїх представників, які б брали участь в її реалізації, а у разі невмотивованої відмови в реалізації цієї програми, не підтримує відповідних представників місцевої політичної еліти на виборах.

Доведено, що актуальність проблеми розвитку соціального капіталу місцевих співтовариств в Україні пов'язано також із тим, що в нашому соціумі залишається досить високою стійкість патерналізму, який традиційно формувався протягом тривалого часу. Для зміни такої ситуації потрібні спрямовані заходи соціальної політики, що підтримуються адаптаційними зусиллями з боку населення і що враховують реальну соціально-економічну

диференціацію умов, у яких здійснюється процес адаптації. Тобто на основі урахування потреб та інтересів людей необхідно зробити певну гармонізацію людського буття як балансу між потребами і вимогами об'єктивної реальності.

Показано, що місцеві співтовариства можуть надавати суттєву допомогу місцевим органам влади у вирішенні різноманітних проблем через механізми співробітництва. Але у державах зі слабким громадянським суспільством, до яких поки що належить і Україна, для забезпечення дієвості такого співробітництва необхідні заходи і, навіть, окрема політика щодо формування місцевих співтовариств саме як політичних акторів. Було виділено такі базові напрямки перетворення місцевих співтовариств на активних політичних акторів: створення інституту неформальних лідерів місцевих співтовариств, що мають необхідні якості і знання; формування ядра місцевого співтовариства, що об'єднує «критичну масу» його членів та в яке входять громадяни, зацікавлені у вирішенні суспільних проблем і готових до активних політичних дій, у тому числі з протистояння владним структурам і посадовим особам, що порушують законні права та інтереси населення; забезпечення необхідної комунікативної інфраструктури для громадських обговорень і вміння громадян користуватися нею; стимулювання створення комунікативних майданчиків, на яких втілюються в життя принципи деліберативної демократії.

При цьому встановлено, що для завоювання неформального авторитету серед членів місцевого співтовариства потрібні люди зі здібностями публічного політика, які володіють умінням переконувати, а також особистим прикладом доводять можливість здійснення на практиці декларованих цілей. Тому формування інституту неформальних представників місцевих співтовариств включає в себе публічну політичну конкуренцію з місцевими органами влади.

У розділі також розвинуто ідею про очевидну неминучість соціальних змін, що відбуваються під впливом цифрових технологій, а культурні практики користувачів систем Інтернет-комунікації примушують як індивідів, так і суспільні та владні інститути враховувати нову логіку і патерни комунікативних взаємодій. В умовах демократії політичний процес ґрунтується на якості рішень, що приймаються за участю зацікавлених громадян, а будь-які, навіть дуже добрі, ідеї не будуть сприйняті громадянами, доки система формування громадської думки не стане орієнтуватися на інтереси громадян, що також потребує упровадження нових комунікативних технологій.

Хоча в Україні нові інформаційно-комунікаційні технології все ще не знайшли належного розповсюдження в публічному управлінні, проте існуюча тенденція щодо їх впровадження і досвід інших країн показує безальтернативність їхнього використання в органах публічної влади, у тому числі (і насамперед) у місцевих. Крім явних позитивних наслідків від впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в місцевих органах влади (простота, доступність і зручність отримання публічних послуг,

покращений зворотний зв'язок органів влади з населенням тощо) вони також підвищують так званий «рівень проникності» місцевого співтовариства для інновацій, важливий для його розвитку, адже цей рівень залежить від кількості та якості комунікацій, що виходять за межі даного товариства, і саме інформаційно-комунікаційні технології дозволяють зменшити негативний вплив на життєдіяльність місцевих співтовариств, зокрема, таких чинників: просторова замкненість поселень; іммобільність певної частини населення; низький рівень доступу до необхідної для розвитку інформації.

Акцентується на тому, що у країнах з розвиненими демократичними традиціями в останні десятиліття виникла нова професія, яка має різні назви: «community developer», «neighbourhood worker», «community worker», «local organizer». Але незалежно від терміну йдеться про спеціаліста з розвитку місцевих співтовариств – обґрунтовано, що саме такий термін найбільш адекватно відображає сутність його діяльності. Головна мета діяльності спеціаліста з розвитку місцевих співтовариств полягає у перетворенні їх членів з об'єкта розвитку території і місцевого співтовариства на його суб'єкта. Основними методами роботи з членами місцевого співтовариства можна вважати навчання і консультування, при цьому зазвичай спеціаліст з розвитку місцевих співтовариств працює на території мікрорайону або кварталу, а як основну технологію можна використовувати технологію «соціального аніматорства». Визначено, що подібний досвід має запроваджуватись і в Україні.

У п'ятому розділі – *«Механізми удосконалення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики»* – містяться пропозиції щодо механізмів удосконалення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні.

Виходячи з деліберативного механізму участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, а також проведеного дослідження щодо теоретико-методологічних засад формування та реалізації державної політики і участі різних акторів у даному процесі, узагальнення зарубіжного досвіду та аналізу ситуації в Україні у даній сфері, пропонуються такі напрями і заходи з підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в Україні: впровадження концепції багаторівневого врядування в публічному управлінні; впровадження нових підходів щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади у сфері формування та реалізації державної політики, що ґрунтуються на моделі відносин між трьома типами акторів, – топократами, адвокатами витрат та опікунами витрат, – з акцентуванням на розвитку топократів; консолідація місцевих, центральних органів влади та громадськості у сфері формування та реалізації державної політики, як один з видів партнерства між даними акторами; подолання асиметрії державної та місцевої політик, що, у свою чергу,

є передумовою впровадження концепції багаторівневого врядування. При цьому *рівень участі* у даному разі визначається двома складовими: задіяність на кожному з етапів формування та реалізації державної політики; здатність впливати на результати кожного з етапів формування та реалізації державної політики.

З'ясовано, що науковцями визначено два ідеальні типи багаторівневого управління, – тип I і тип II, – виходячи з розвитку системи публічного управління і появи нових форм стосунків між різними рівнями влади, які спочатку створювалися ієрархічно впорядкованими або вбудованими один в одного. Тип I багаторівневого управління нагадує традиційну федеральну систему, яка встановлює стійкий розподіл повноважень між обмеженим числом рівнів влади на територіях, що знаходяться в підвідомчості органам влади і що мають властивість взаємовиключного членства. У свою чергу, тип II, аналогії якому важко знайти в традиційних політичних і державних системах, пов'язаний з вузькоспрямованою сферою повноважень, що змінюються, і поєднаним членством. Розглядаючи різні моделі дій акторів в різних системах управління, можна стверджувати, що різні типи мобілізації пов'язані з цими двома типами багаторівневого управління: тип I має на увазі, що актори обмежені у рамках стабільної і впорядкованої системи публічного управління і можуть лише висловлювати своє бажання до певних дій; тип II має на увазі вільний рух акторів по численних і часто незв'язаних рівнях і підсистемах публічного управління.

Виявлено, що механізми багаторівневого управління досить гнучкі для того, щоб враховувати різний державний устрій, національні інституціональні практики і політичну культуру, при цьому вони, по-перше, затверджують право «периферії» на участь в ухваленні рішень, які стосуються її проблем; по-друге, роблять це таким чином, щоб уникнути тупикових ситуацій, пов'язаних з інтересами різних акторів і їх можливим конфліктом; по-третє, сприяють створенню «природніших» зв'язків між субнаціональними органами влади і місцевими співтовариствами; по-четверте, сприяють формуванню широких союзів між інституціональними і неінституціональними акторами.

Доведено, що концептуальний простір багаторівневого управління може бути визначений як тривимірне середовище, у якому початком всіх трьох осей визначається ідеальна суверенна держава, в тому розумінні, яке існує в європейській традиції ще з XVII-го століття: територіальна система, наділена високим рівнем цілісності меж і стосунків. Перша вісь (X_1) описує рух від унітарної держави до федеральної і конфедеративної, а також перехід формальної влади від центру до периферії. Друга вісь (X_2) описує рух від суверенної держави до різних видів міжнародної співпраці і регулювання. Режим міжнародної взаємодії впливає на функціонування національних держави, внаслідок чого, з одного боку, обмежується самостійність окремих

держав, з іншого боку, міжнародні відносини втрачають свій багатогранний характер і набувають рис регульованих режимів. Третя вісь (X_3) описує зміну чіткого розмежування держави і суспільства, а також публічного і непублічного. Рух від початку координат вказує на зростання міри участі недержавних акторів в ухваленні рішень органами публічної влади, виробленні і реалізації політики, її моніторингу і оцінці.

Визначено, що для сучасної України відповідно до отриманих результатів дослідження слід забезпечити рух по всіх трьох площинах, утворених вісями, одночасно: по X_1X_2 – тому що це призводить до створення взаємовигідних союзів між субнаціональними і центральними органами влади; по X_1X_3 – тому що це призводить до розвитку тісної співпраці на місцевому рівні між субнаціональними групами інтересів і органами влади; по X_2X_3 – тому що це призводить до прямої мобілізації інтересів органів влади і організацій громадянського суспільства, що є важливим в умовах становлення деліберативної демократії.

Наголошується на тому, що взаємовідносини між різними рівнями публічного управління є відповідним результатом процесів, спрямованих на розв'язання «напруженості» між ідеєю місцевої автономії (що просувається т.зв. «топократами»), цілями галузевої політики (що захищаються т.зв. «адвокатами витрат») та макроекономічним контролем (що пропагується т.зв. «опікунами витрат»), тому ефективна державна політика забезпечується лише за умови досягнення балансу між цими трьома учасниками. А завданням для встановлення значущих та ефективних відносин між центральними та місцевими органами влади щодо формування та реалізації державної політики є винаходження механізмів, які зменшують невпевненість, спричинену такою «напруженістю», та надання можливості обом сторонам розробляти спільні плани для соціального та економічного розвитку місцевих співтовариств і суспільства у цілому.

Встановлено, що розширення можливостей місцевих органів влади у поєднанні з більшою інтеграцією сприяє зростанню складності у взаємовідносинах між центральними та місцевими органами влади, при цьому наголос у цих відносинах переноситься на спільні цілі та спільні ресурси. Ще одним висновком є те, що розширення можливостей та інтеграція мають також вплив на різні інструменти, за допомогою яких центральні органи влади «керують» місцевими органами влади. Подібні зміни часто зумовлюють створення різного роду місцевих асоціацій для того, щоб, з одного боку, місцеві органи влади мали єдиний голос для вираження своїх інтересів; з іншого боку, центральні органи влади могли знайти єдину спільну точку для взаємодії з місцевими органами влади. За таких умов саме асоціації в основному залучаються центральними органами влади для формування державної політики та її реалізації на місцевому рівні. Визначено, що саме такий підхід має бути

реалізованим в Україні.

З'ясовано, що з проблемою консолідації центральних і місцевих органів влади безпосередньо пов'язане й питання про координаційні функції в системі публічного управління. Причому координація здійснюється не лише в процесі безпосередньої взаємодії цих суб'єктів, вона стосується всіх форм їх діяльності, в тому числі й щодо забезпечення консолідації суспільних відносин. У зв'язку з цим доцільно визнати необхідність розробки і прийняття спеціальних регіональних (місцевих) програм розвитку консолідації органів влади з урахуванням регіональної (місцевої) специфіки. У цих програмах повинні бути відображені: цілі і завдання регіональної (місцевої) політики забезпечення консолідації суб'єктів публічного управління центрального і місцевого рівня; основні напрямки регіональної (місцевої) політики щодо розвитку консолідаційної функції системи публічного управління, зокрема, формування відповідної правової бази, фінансово-економічне забезпечення, інформаційна та організаційно-методична підтримка та ін.

Виходячи з цього, консолідацію місцевих і центральних органів влади запропоновано розглядати як об'єднання їхніх зусиль з метою реалізації державної політики в різних сферах задля досягнення суспільно значущих цілей. Розвиток сутності консолідації у контексті взаємодії владних суб'єктів виступає як політично і економічно вільна, творча, перетворююча діяльність з активного використання статусу системи публічного управління в нових умовах, викликаних комплексністю державного регулювання соціальних, економічних, політичних та ін. процесів. Узагальнення різних думок дало підстави віднести до таких умов: правові (наявність юридичної бази попереднього розвитку); політичні (консолідаційна спрямованість діяльності органів влади та їхніх співробітників); інтеграційні (забезпечення всебічної підтримки керівниками органів влади процесу консолідації); морально-психологічні (формування у співробітників органів влади потреби в консолідації, розвиток творчої ініціативи, усвідомлення своєї відповідальності перед суспільством). Це означає, що консолідація повинна здійснюватися не тільки на рівні організацій у вигляді центральних і місцевих органів влади, а й на рівні їх співробітників.

Визначено, що консолідація в правовій державі призводить до формування системи інституційних і формально-юридичних гарантій, які забезпечують недоторканність і плюралізм власності різних суб'єктів, самостійність і рівну міру свободи виробників і споживачів соціальних благ. При цьому мінімальна і максимальна міри свободи визначаються можливостями консолідації суб'єктів в системі публічного управління, а норми, що виражають міру свободи справжньої консолідації, повинні фіксуватись у відповідних нормативно-правових актах. У зв'язку з цим існують три основні передумови консолідації суб'єктів в системі публічного управління по забезпеченню її

єдності, а також щодо забезпечення реалізації державної політики. Першою передумовою є забезпечення верховенства інтересів консолідації в нормативно-правових актах. Другою передумовою є політико-юридичні гарантії свободи консолідаційних відносин, тобто гарантії консолідації не тільки для індивідів, а й для всіх суб'єктів публічної системи управління, оскільки в сучасному суспільстві суб'єкт управління задовольняє свої інтереси і реалізує своє прагнення до консолідації, вступаючи в різні владні відносини з державними, приватними та громадськими організаціями, об'єднаннями, асоціаціями тощо. Третьою передумовою є прийняття регламентів центральних і місцевих органів влади, а також консультативна, реєстраційна та дозвільна діяльність останніх.

Доведено, що важливою ідеєю, яку можна покласти в основу розробки механізму подолання асиметрії державної і місцевої політик, є визначення ролі держави в процесах суспільного розвитку, звідки випливають три ключові принципи (табл. 1).

Таблиця 1

Зміна ролі держави в процесах суспільного розвитку

Традиційний підхід	Переосмислення ролі держави в процесах суспільного розвитку
Інвестувати кошти в надання інститутам належної організаційної форми.	Не надавати виняткового значення формі інститутів, а акцентувати увагу лише на виконуваних ними функціях.
Нарощувати потенціал інститутів в плані реалізації політики.	Не надавати виняткового значення нарощуванню потенціалу, а зменшувати асиметрію політики.
Ставити в основу зміцнення принципу верховенства права, з тим щоб забезпечити неупередженість застосування заходів політики і правил.	Не надавати виняткового значення верховенству права, а розробляти заходи, спрямовані на зміцнення ролі права.

Відтак визначено, що ефективність державної політики не можна розглядати тільки з технічної точки зору; необхідно також розглянути процес досягнення учасниками домовленостей щодо розробки і застосування заходів політики в рамках конкретної інституціональної структури. Послідовність і наступність заходів політики протягом тривалого часу (прихильність), узгодження думок і переваг (координація), а також добровільне дотримання

правил і відсутність практики «використання один одного» (співпраця) є основними інституційними функціями, які впливають на ефективність заходів державної політики.

ВИСНОВКИ

Отримані в дисертаційному дослідженні результати в сукупності вирішують актуальну наукову проблему щодо теоретико-методологічного обґрунтування участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в сучасних умовах. Розглянуті в дисертаційній роботі теоретичні, методологічні і практичні аспекти участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики дають підстави для таких висновків.

1. Встановлено, що на даний час процес формування та реалізація державної політики має певні етапи, що йдуть у чіткій послідовності: у першу чергу, визначаються проблеми у певній сфері та визначається відповідний політичний порядок денний; потім розробляється, приймається та реалізується державна політика у тій чи іншій сфері (економічній, соціальній, освітній, медичній, культурній тощо); після чого дана політика оцінюється з урахуванням її ефективності та результативності, і приймається рішення щодо її припинення або продовження, але з урахуванням вже можливо нового переліку проблем. У поєднанні з відомою моделлю «входу-виходу» Д. Істона ця послідовність етапів з лінійної моделі перетворилась на циклічну модель – так званий «цикл політики». Перехід від лінійної до циклічної моделі у формуванні та реалізації державної політики робить акцент на прямих і зворотних зв'язках між результатами та початковими зусиллями і рішеннями, що зумовлює постійний політичний процес: результати державної політики у час t_1 здійснюють певний вплив суспільство і перетворюються на вхідні умови для наступних рішень і дій у час t_2 і так далі. Інтеграція згаданої моделі «вхід-вихід» також сприяла подальшій диференціації процесу формування та реалізації державної політики, внаслідок чого основну увагу почали приділяти не рішенням про затвердження певного курсу дій, а реалізації державної політики, зокрема, реакції цільових груп політики (вплив) та більш широкому ефекту політики в рамках відповідної суспільної сфери (результат). Крім того, з'явилось розуміння того, що за певних умов реалізація державної політики може створювати непередбачені наслідки та/або побічні ефекти, і це слід брати до уваги особам, що приймають рішення.

2. Результати дослідження довели, що місцеві органи влади можуть брати активну участь у всіх етапах циклу політики, хоча для цього їм доцільно мати підтримку, з одного боку, місцевих співтовариств, які також в умовах деліберативної демократії стають акторами формування та реалізації державної

політики; з іншого боку, центральних органів влади/їхніх посадових осіб, що поділяють відповідну точку зору на існуючі проблеми, які мають бути вирішені засобами державної політики. Виходячи з цього, було запропоновано деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. При цьому з'ясовано, що впровадження даного механізму в Україні потребує трьох важливих передумов: по-перше, встановлення більш довірчих, партнерських відносин місцевих органів влади з членами місцевих співтовариств; по-друге, перетворення самих місцевих співтовариств на акторів формування та реалізації якщо не державної, то принаймні місцевої політики; по-третє, зміни відносин між місцевими та центральними органами влади, їх вибудовування на підставах субсидіарності та взаємовигідного співробітництва.

3. Аналіз сучасних практик взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики дозволив виявити такі тенденції: центральні (регіональні) органи влади відповідають за сферу законодавства і визначення критеріїв ефективності діяльності та надання послуг населенню; нагляд за законністю і дотриманням бюджету також здійснюють центральні (регіональні) органи влади; у сфері виконання загальних обов'язків центральні органи влади стежать за дотриманням критеріїв ефективності; за фінансування в багатьох випадках відповідає центральна влада, хоча місцеві органи влади можуть самостійно встановлювати місцеві податки і збори, а також брати участь у спільному фінансуванні різних сфер; у більшості держав існують обов'язкові консультації центральних органів влади з місцевими органами влади (їхніми 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); найбільш частою практикою взаємодії є переговори й обмін інформацією з питань, що зачіпають сферу відповідальності місцевих органів влади; місцеві органи влади зазвичай направляють інформацію центральній владі по каналу зворотного зв'язку, у такий спосіб допомагаючи формувати індикатори ефективності та статистичні дані; разом із формальними існують і неформальні взаємини між місцевими та центральними органами влади, які іноді більш корисні для обох сторін, ніж формальні стосунки; різні механізми співпраці зазвичай використовуються в тих випадках, коли складність локальних завдань або кількість необхідних інвестицій виходить за межі можливостей місцевих органів влади.

4. Було доведено, що місцеві співтовариства, діючи у співпраці з місцевими органами влади, мають бути одними з основних акторів формування та реалізації державної політики. Але в державах зі слабким громадянським суспільством, до яких поки що належить і Україна, для забезпечення дієвості такого співробітництва необхідні заходи, навіть окрема політика, щодо

формування місцевих співтовариств саме як політичних акторів. Можна виділити такі основні напрями перетворення місцевих співтовариств на активних політичних акторів: створення інституту неформальних лідерів місцевих співтовариств, що мають необхідні якості та знання; формування ядра місцевого співтовариства, яке об'єднує тих його членів, які бажають і готові активно вирішувати суспільно важливі проблеми, у тому числі, протистоячи владним структурам і посадовим особам, які порушують законні права та інтереси населення; забезпечення необхідної комунікативної інфраструктури для громадських обговорень і вміння громадян користуватися нею; стимулювання створення комунікативних майданчиків, на яких втілюються в життя принципи деліберативної демократії. При цьому ключовими складовими формування мотивації політичної дії в місцевих співтовариствах є такі: нездатність або небажання місцевих органів влади, місцевих еліт адекватно реагувати на існуючі та нові виклики щодо розвитку території і місцевих співтовариств; відсутність дієвих механізмів взаємодії місцевих органів влади з представниками громадськості щодо визначення та вирішення актуальних соціальних, економічних та інших проблем; непрозорість і незрозумілість для громадськості структури місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів, суб'єктивизм і протекціонізм щодо визначення програм і проектів, які фінансуються з місцевих бюджетів.

5. Виявлено, що найважливішим механізмом участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики є багаторівневе управління, що залучає багатьох в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень. Механізми багаторівневого управління досить гнучкі, для того щоб враховувати різний державний устрій, національні інституціональні практики і політичну культуру, при цьому вони, по-перше, затверджують право «периферії» на участь в ухваленні рішень, що стосуються їхніх проблем; по-друге, роблять це таким чином, щоб уникнути тупикових ситуацій, пов'язаних з інтересами різних акторів та їхнім можливим конфліктом; по-третє, сприяють створенню «природніших» зв'язків між субнаціональними органами влади і місцевими співтовариствами; по-четверте, сприяють формуванню широких союзів між інституціональними і неінституціональними акторами. При цьому визначаються два типи багаторівневого управління – тип I і тип II, виходячи з розвитку системи публічного управління і появи нових форм стосунків між різними рівнями влади, які спочатку створювалися ієрархічно впорядкованими або вбудованими один в одного. Розглядаючи різні моделі дій акторів у різних системах управління, можна стверджувати, що різні типи мобілізації пов'язано з цими двома типами багаторівневого управління: тип I має на увазі, що актори обмежені в рамках стабільної і впорядкованої системи публічного управління і

можуть лише висловлювати своє бажання до певних дій; тип II має на увазі вільний рух акторів за численними і часто незв'язаними рівнями і підсистемами публічного управління.

6. Узагальнення зарубіжного досвіду показало, що налагодження дієвого зв'язку між різними рівнями публічного управління з метою формування та реалізації державної політики є обов'язковим для всіх розвинених країн. Взаємні консультації, переговори, надання інструкцій або інформації – усе це часто є присутнім у процесі взаємодії місцевих і центральних органів влади. Таку взаємодію в першу чергу спрямовано: на консультування з приводу проектів законів; формування державної політики в різних сферах і її реалізацію; врегулювання суперечностей, що виникають у процесі реалізації державної політики; моніторинг ефективності реалізації державної політики. Усе це сприяє чіткішому визначенню положень законів, що приймаються центральною владою, формуванню та реалізації державної політики, що відповідає місцевим інтересам, адекватному здійсненню повноважень місцевих органів влади. При цьому часто форми взаємодії між органами влади пов'язано 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, що 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 розробленням 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), асоціації ж місцевих органів влади послуговують джерелом інформації про місцеві проблеми та потреби. В одних 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 та формальні двосторонні стосунки. Неофіційні консультації та обмін інформацією є досить поширеними методами взаємодії, хоча при цьому в 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 із законопроектів, що стосуються місцевих інтересів, а також із 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. Крім того, іноді центральні органи влади здійснюють навчання працівників місцевих

органів влади з метою підвищення ефективності їхньої роботи.

7. Як показало проведене соціологічне опитування, рівень ефективності діяльності як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування в Україні є невисоким, що негативно впливає на формування та реалізацію державної політики у різних сферах, а також на якість послуг, які надаються державними і комунальними установами, є дуже низькою. На це впливає той факт, що, на думку опитаних, найхарактернішою ознакою діяльності органів місцевого самоврядування їхніх областей є бюрократизація. На другому за значущістю місці стоїть така ознака, як політизованість діяльності, а найменш характерною ознакою в діяльності органів місцевого самоврядування є прозорість діяльності. Втім, як довело дослідження, зазначені характеристики притаманні не тільки органам місцевого самоврядування, а й місцевим органам виконавчої влади, чия діяльність є ще більш політизованою та ще менш прозорою. Також органам виконавчої влади менш властиві ефективна взаємодія з громадянами та комплексний підхід до вирішення місцевих проблем. Ще однією важливою проблемою в діяльності місцевих органів влади є використання застарілих методів і принципів управління, негнучких організаційних структур. Виходячи з цього удосконалення потребують: принципи оплати праці – забезпечення оплати залежно від якості виконаної роботи; принципи мотивації працівників – забезпечення переходу від погроз та тиску до матеріального і нематеріального стимулювання; принципи взаємодії з населенням – забезпечення постійної взаємодії і співпраці; принципи підзвітності та підпорядкування – орієнтація роботи на задоволення потреб та інтересів громади; принципи підзвітності – забезпечення переходу до децентралізованої системи прийняття рішень. У цілому, перспективними напрямками удосконалення реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні за результатами дослідження було визначено: збільшення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад; формування підзвітних громадам і політично відповідальних рад; збільшення впливу територіальних громад на процес прийняття та реалізації управлінських рішень; створення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні; залучення до роботи в місцевих органах влади професійних, компетентних і високоморальних осіб.

8. Визначено, що основними напрямками підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики на місцевому рівні в Україні є впровадження концепції багаторівневого врядування в публічному управлінні; впровадження нових підходів щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади у сфері формування та реалізації державної політики, що ґрунтуються на моделі відносин між трьома

типами акторів, – топократами, адвокатами витрат та опікунами витрат, – з акцентуванням на розвитку топократів; консолідація місцевих, центральних органів влади та громадськості у сфері формування та реалізації державної політики; подолання асиметрії державної та місцевої політик, що, у свою чергу, є передумовою впровадження концепції багаторівневого врядування. При цьому рівень участі у даному разі визначається двома складовими: по-перше, це задіяність на кожному з етапів формування та реалізації державної політики; по-друге, це здатність впливати на результати кожного з етапів формування та реалізації державної політики.

9. Доведено, що у своїй єдності політична і правова основи консолідації утворюють актуальну сферу консолідаційних відносин суб'єктів публічного управління певної адміністративно-територіальною одиницею. Відповідно, вирішення задачі удосконалення системи управління процесом консолідації суб'єктів публічної влади вимагає розробки і реалізації не окремих, часто безсистемних, непослідовних, недостатньо обґрунтованих заходів, а глибоко продуманої, науково обґрунтованої системи політико-правових актів. Отже, разом з консолідацією центральних і місцевих органів влади необхідно здійснювати їх консолідацію з громадянами, суспільством, що, окрім усього іншого, повинно сприяти підвищенню довіри громадян до органів влади різного рівня, забезпечувати баланс інтересів держави і суспільства. Найбільш поширеною формою подібної консолідації є «суспільний договір».

10. Визначено, що подолання асиметрії державної та місцевої політик має здійснюватись через прихильність, координацію і співпрацю. Існують три основні передумови консолідації суб'єктів в системі публічного управління по забезпеченню її єдності, а також щодо забезпечення реалізації державної політики. Першою передумовою є забезпечення верховенства інтересів консолідації в нормативно-правових актах. Другою передумовою є політико-юридичні гарантії свободи консолідаційних відносин, тобто гарантії консолідації не тільки для індивідів, а й для всіх суб'єктів публічної системи управління, оскільки в сучасному суспільстві суб'єкт управління задовольняє свої інтереси і реалізує своє прагнення до консолідації, вступаючи в різні владні відносини з державними, приватними та громадськими організаціями, об'єднаннями, асоціаціями тощо. Третьою передумовою є прийняття регламентів центральних і місцевих органів влади, а також консультативна, реєстраційна та дозвільна діяльність останніх.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографічні видання:

1. Котковський В.Р. Участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики : монографія / В. Р. Котковський. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – 248 с.

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

2. Котковський В. Р. Особливості місцевих співтовариств як політико-соціальних акторів / В. Р. Котковський // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 2 (46). – С. 108 – 115.

3. Котковський В. Р. Удосконалення взаємодії органів влади з місцевими співтовариствами в контексті реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 4 (47). – С. 272 – 280.

4. Котковський В. Р. Концепція нового городского менеджмента в рамках трансформации институтов местной власти / В. Р. Котковський // Научный журнал “Власть и общество (История, Теория, Практика)”. – 2014. – № 4 (32). – Ч. II. – С. 122 – 130.

5. Котковський В. Р. Напрями реформування системи управління на місцевому рівні: соціологічний аналіз / В. Р. Котковський // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 2 (48). – С. 153 – 162.

6. Котковський В. Р. Особливості діяльності та сучасних взаємовідносин відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування / В. Р. Котковський // Державне будівництво [Електронне фахове видання] : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/2/11.pdf>.

7. Котковський В. Р. Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування / В. Р. Котковський // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 3 (50). – С. 200 – 206.

8. Котковський В. Р. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку / В. Р. Котковський // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Львів : Вид-во ЛРІ НАДУ, 2015. – Вип. 45. – С. 267 – 274.

9. Котковський В. Р. Багаторівневе управління як механізм

розробки та реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса. : Вид-во ОРІ НАДУ, 2015. – Вип. 4 (64). – С. 21 – 26.

10. Котковський В. Р. Реалізація концепції багаторівневого управління в європейських державно-управлінських практиках / В. Р. Котковський // Державне будівництво [Електронне фахове видання] : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – Вип. 2. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-2/doc/2/031.pdf>.

11. Котковський В. Р. Сучасні засоби подолання асиметрії державної та місцевих політик / В. Р. Котковський // Державне будівництво [Електронне фахове видання] : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/05.pdf>.

12. Котковський В. Р. Взаємодія органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади в контексті формування та реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Міжнародний науковий журнал: зб. наук. праць. – 2016. – Вип. 10 (20). – С. 71–76.

13. Котковський В. Р. Участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики: зарубіжний досвід / В. Р. Котковський // // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса. : Вид-во ОРІ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (68). – С. 124-127.

14. Котковский В. Р. Полномочия местных органов власти относительно формирования и реализации государственной политики / В. Р. Котковский // Научный журнал “Власть и общество (История, Теория, Практика)”. – 2016. – № 4 (40). – Ч. II. – С. 60 – 69.

15. Котковський В. Р. Парадигмальні підходи до аналізу державної політики / В. Р. Котковський // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. – Вип. 3 (51). – С. 11 – 16.

16. Котковський В. Р. Місцеві органи влади в системі органів державної влади України / В. Р. Котковський // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. – Вип. 2 (50). – С. 153 – 162.

17. Котковський В. Р. Успішні практики участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Інвестиції: практика і досвід. – 2016. – № 23. – С. 74 – 77.

18. Котковський В. Р. Моделі взаємодії центральних і місцевих органів влади / В. Р. Котковський // Міжнародний науковий журнал: зб. наук. праць. – 2016. – Вип. 12 (22). – Т. 1. – С. 21–25.

19. Котковський В. Р. Взаємодія з громадськістю в системі місцевого самоврядування України / В. Р. Котковський // Державне будівництво [Електронне фахове видання] : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 2. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e->

book/db/2016-2/doc/2/04.pdf.

20. Котковський В. Р. Розвиток місцевого самоврядування і децентралізація влади як передумова розвитку демократії в Україні / В. Р. Котковський // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. – Вип. 4 (52). – С. 180 – 186.

21. Котковський В. Р. Консолідація центральних і місцевих органів влади як чинник успішної реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2017. – Вип. 1 (6). – С. 94 – 101.

22. Котковський В. Р. Взаємодія місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики: зарубіжний досвід / В. Р. Котковський // Інвестиції: практика і досвід. – 2016. – № 23. – С. 145-154.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

23. Котковський В. Р. Урахування соціального капіталу під час реалізації державної політики на місцевому рівні / В. Р. Котковський // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : зб. тез Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, Одеса, 31 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/PROGRAMA2014.pdf>.

24. Котковський В. Р. Вплив інформаційних технологій на розвиток місцевих співтовариств / В. Р. Котковський // Державне управління та місцеве самоврядування: сучасні вектори розвитку : зб. тез науково-практичної конференції, Харків, 24 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/3/02.pdf>.

25. Котковський В. Р. Багаторівневе управління в розробці та реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : зб. тез науково-практичної конференції, Харків, 25 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-1/doc/2/03.pdf>.

26. Котковський В. Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Публічне управління в Україні: стратегія реформ : зб. тез науково-практичної конференції, Харків, 30 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/3/02.pdf>.

27. Котковський В. Р. Роль місцевих співтовариств у реалізації державної політики / В. Р. Котковський // Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни : зб. тез науково-практичної конференції за міжнародною участю, Харків, 26 листопада 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ

“Magistr”, 2015. – С. 206 – 208.

28. Kotkovsky Vladimir. Local Government as Institution of State and Territorial Communities Interaction / Vladimir Kotkovsky // Annual Scientific International Conference “Authority and Society - 2014”, Georgia, November 22, 2014. – P. 14 – 15.

АНОТАЦІЯ

Котковський В.Р. Теоретико-методологічні засади участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – «Механізми державного управління». – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, Харків, 2018.

У дисертації наведено послідовне вирішення актуальної наукової проблеми щодо теоретико-методологічного обґрунтування участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в сучасних умовах.

Обґрунтовано деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, який ґрунтується на встановленні більш довірчих, партнерських відносин місцевих органів влади з членами місцевих співтовариств; перетворенні самих місцевих співтовариств на акторів формування та реалізації державної політики; поступовій трансформації відносин між місцевими та центральними органами влади, їх вибудовування на підставах субсидіарності та взаємовигідного співробітництва (на відміну від існуючих підходів, місцеві органи влади у межах запропонованого механізму функціонують в межах циклу формування і реалізації як державної, так і місцевої політики, відтак деліберативна слугує засобом гармонізації інтересів акторів на усіх рівнях публічного управління). визначено напрями і заходи з підвищення рівня участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики в Україні, до яких віднесено: впровадження концепції багаторівневого врядування в публічному управлінні; впровадження нових підходів щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади у сфері формування та реалізації державної політики, що ґрунтуються на моделі відносин між трьома типами акторів (топократами, адвокатами витрат та опікунами витрат) з акцентуванням на розвитку топократів; консолідація місцевих, центральних органів влади та громадськості у сфері формування та реалізації державної політики, як один з видів партнерства між даними акторами; подолання асиметрії державної та місцевої політик, що, у свою чергу, є передумовою впровадження концепції багаторівневого врядування.

Ключові слова: формування та реалізація державної політики,

деліберативний механізм участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики, місцеві співтовариства, консолідація нації, взаємодія місцевих і центральних органів влади, субсидіарність, соціальні механізми, гармонізація інтересів населення.

ABSTRACT

Kotkovskiy V.R. Theoretical and methodological principles of participation of Local Authorities in the formation and implementation of State Policy. – Qualifying scientific paper as a manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of science in public administration by the specialty 25.00.02 – Mechanisms of public administration. Kharkiv regional institute of public administration of National academy of public administration by the President of Ukraine, Kharkiv, 2018.

The dissertation presents a consistent solution of the actual scientific problem concerning the theoretical and methodological substantiation of the participation of local authorities in the formation and implementation of state policy in modern conditions.

The deligatory mechanism of participation of local authorities in the formation and implementation of state policy based on the establishment of more trusting, partnerships between local authorities and members of local communities is grounded; the transformation of local communities themselves into actors in shaping and implementing state policy; the gradual transformation of relations between local and central authorities, their building on the basis of subsidiarity and mutually beneficial cooperation (as opposed to existing approaches, local authorities within the framework of the proposed mechanism operate within the cycle of formation and implementation of both state and local policies, and therefore deliberations serve a tool for harmonizing the interests of actors at all levels of public administration). The directions and measures aimed at increasing the level of participation of local authorities in the formation and implementation of state policy in Ukraine are identified: implementation of the concept of multilevel governance in public administration; introduction of new approaches to the interaction of local and central authorities in the field of state policy formulation and implementation, based on the model of relations between the three types of actors (topographers, cost lawyers and guardians of expenses) with emphasis on the development of the topographies; Consolidation of local, central authorities and the public in the field of state policy formulation and implementation, as one of the types of partnership between these actors; overcoming the asymmetry of state and local policies, which, in turn, is a prerequisite for implementing the concept of multi-level governance.

It is proved that in its unity the political and legal basis of consolidation form

the actual sphere of consolidation relations of the subjects of public administration of a certain administrative-territorial unit. Accordingly, the decision of the task of improving the system of management of the process of consolidation of public authorities requires the development and implementation of not separate, often unsystematic, inconsistent, inadequately grounded measures, and a deeply thought-out, scientifically sound system of political and legal acts. Consequently, together with the consolidation of central and local authorities, it is necessary to consolidate them with citizens, the society, which, among other things, should increase the trust of citizens in the authorities of different levels, to balance the interests of the state and society. The most common form of such consolidation is the "social contract".

It has been determined that overcoming the asymmetry of state and local policies should be carried out through commitment, coordination and cooperation. There are three main prerequisites for consolidating entities in the system of public administration to ensure its unity, as well as to ensure the implementation of state policy. The first prerequisite is to ensure the supremacy of consolidation interests in regulatory and legal acts. The second prerequisite is the political and legal guarantees of freedom of consolidation, that is, guarantees of consolidation not only for individuals but also for all subjects of the public control system, since in a modern society the subject of management satisfies its interests and realizes its aspiration for consolidation, entering into various power relations with state, private and public organizations, associations, etc. The third prerequisite is the adoption of regulations of central and local authorities, as well as advisory, registration and licensing activities of the latter.

Key words: formation and implementation of state policy, deligative mechanism of participation of local authorities in the formation and implementation of state policy, local communities, consolidation of the nation, interaction of local and central authorities, subsidiarity, social mechanisms, harmonization of the interests of the population.

Відповідальний за випуск *Куц Юрій Олексійович*

Підписано до друку 20 вересня 2018 р. Формат 60*90^{1/16}. Папір
офсетний.

Друк лазерний. Обл.-вид. арк. 1,9. Наклад 120 прим. Зам. №46/20-04.

Віддруковано з оригінал-макета в типографії ПП «Стиль-Іздат».
61058, м. Харків, вул. Тринклера, 2, 1-й корпус, поверх 2, кімн. 19;
тел. (057) 758-0108.

електронна адреса: stil-izdat@ukr.net